

ASEAN-Gipfel in Jakarta: Zurück (oder) in die Zukunft?

2011 steht der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) unter indonesischem Vorsitz. Am 7. und 8. Mai trafen sich die Staats- und Regierungschefs der zehn ASEAN-Mitgliedstaaten zu ihrem 18. Gipfeltreffen in Jakarta. Die von Präsident Yudhoyono und seinem Außenminister Marty Natalegawa zu Beginn des Jahres vorgestellte Agenda für den einjährigen Vorsitz musste aber dem aktuellen Konflikt an der Grenze zwischen Thailand und Kambodscha weichen. So wurde in Jakarta die Chance vertan, einen Meilenstein auf dem ambitionierten Weg zur „ASEAN-Gemeinschaft“ zu setzen. 2015 soll die wichtige Integration erreicht sein.

Als politischer und ökonomischer Stabilitätsgarant in Südostasien wurden große Erwartungen mit dem Vorsitz Indonesiens in der ASEAN verbunden. Fortschritte bei der Realisierung der ASEAN-Gemeinschaft bis 2015, in der Regionalarchitektur und Visionen für die ASEAN, die über das Stichjahr 2015 hinausgehen, sollen bis zum Ende der Präsidentschaft entwickelt und vorangebracht worden sein, so Außenminister Natalegawa, als er im Januar die Ziele Indonesiens für das ASEAN-Jahr 2011 vorstellte.

Ergebnisse des Gipfeltreffens in Jakarta

Drei gemeinsame Erklärungen konnten die Gipfelteilnehmer am Ende des zweitägigen Treffens präsentieren. In dem Dokument zur „ASEAN-Gemeinschaft in einer globalen Gemeinschaft der Nationen“ wird vereinbart, dass bis 2022 ASEAN als eine Plattform fungiert, auf der sich die Mitglieder über koordinierte und kohärente Positionen angesichts globaler Themen und Herausforderung verständigen. Dies soll Südasiens

Stimme in den multilateralen Foren stärken. Damit einher geht die Verpflichtung, weitere Instrumente und Regelwerke zu entwickeln, die dieser Idee zuarbeiten. In einer weiteren Erklärung wurde der Vorschlag Indonesiens unterstützt, ein Institut für Frieden und Versöhnung zu gründen. Schließlich nahm man sich in einer dritten Erklärung dem Thema Menschenhandel in der Region an. Zu Ost-Timors Antrag auf Mitgliedschaft soll erst später im Jahr eine Diskussion stattfinden. Insbesondere Indonesien hat als ehemalige Besatzungsmacht der noch jungen Demokratie Unterstützung zugesagt.

Während die Fachkomitees zu Politik, Wirtschaft sowie Soziales und Kultur keine nennenswerten Ergebnisse vorlegten, waren es vor allem die „Randveranstaltungen“, die vor und während des Gipfeltreffens für die wenigen positiven Resonanzen in den Medien sorgten. Angesichts der in jüngster Zeit lauter gewordenen Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung an der ASEAN hatte der Gastgeber „informelle“ Begegnungen der Staats- und Regierungschefs mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Jugend und der interparlamentarischen Versammlung initiiert. Vertreter von Nichtregierungsorganisationen sprachen von einem „Meilenstein in der ASEAN-Geschichte“, weil erstmals die Staats- und Regierungschefs die Rolle der Zuhörenden einnahmen, so die Direktorin des indonesischen *Institute for Global Justice*, Indah Suksmaningsih. Schon bei der in der Vorwoche veranstalteten Konferenz der ASEAN-Zivilgesellschaft hatte der indonesische Vizepräsident Boediono seine Aufwartung gemacht und eine Rede vor den 1.300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern gehalten.

INDONESIEN

MARC FRINGS

Mai 2011

www.kas.de/indonesienwww.kas.de**Eröffnungsrede ohne Signalwirkung**

Diese überschaubare Bilanz tatsächlicher Ergebnisse wirkt umso frappierender, vergewärtigt man sich die *tour d'horizon* von Präsident Yudhoyono. In seiner Eröffnungsrede skizzierte er am Samstag eine Welt mit neuen Herausforderungen und neuen geopolitischen Machtzentren, die es schwieriger machen, in innen-, regional- und globalpolitischen Kategorien zu denken. Dabei zählte er insbesondere die internationale Kriminalität, Piraterie und Terrorismus auf. Stabilität und Sicherheit in Südostasien, so der indonesische Präsident, seien Prämissen für Frieden in der Region. Themen, denen sich die ASEAN widmen müsse, umfassen aus seiner Sicht Nahrungs- und Energiesicherheit. Notwendig sei es, alternative Quellen für die Energiesicherung zu generieren. Erneuerbare Energien spielten hier eine besondere Rolle. Angesichts der Naturkatastrophen in jüngster Zeit, Yudhoyono erinnerte an Erdbeben und Tsunami in Japan, forderte er seine Gäste auf, gemeinsame Übungen beim Katastrophenmanagement zu intensivieren und eine Koordinierungsstelle für humanitäre Hilfe zu gründen. Zwei weltpolitisch brisante Themen sparte Yudhoyono aus: Weder ging er auf den Tod Usama bin Ladens und daraus möglicherweise erwachsenden Bedrohungsszenarien ein, noch äußerte er sich zum Reaktorunglück im japanischen Fukushima, das die Naturkatastrophen noch überlagert. Indonesien zeigt seit längerer Zeit großes Interesse am Bau von Atomreaktoren.

Nimmt man noch seine Ausführungen zu den Umbrüchen im Nahen und Mittleren Osten sowie zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise hinzu, hat Yudhoyono gewiss eine realistische Bestandsaufnahme der Welt von heute beschrieben. Darauf südostasiatische Antworten und Lösungsstrategien zu entwickeln, blieb indes eine unerfüllte Aufgabe des Gipfels.

Grenzziehung: Fortsetzung des militärischen Konflikts mit diplomatischen Mitteln

Bereits seit Februar stehen sich in der Nähe des hinduistischen Tempels *Preah Vihear* Militärs aus Thailand und Kambodscha ge-

genüber. Auch die Anlagen *Ta Moan* und *Ta Krabey* wurden zu Austragungsorten gewaltsamer Aufeinanderstöße. 18 Menschen starben und 85.000 Anwohner der Region flohen zeitweise, weil die Regierungen beider Länder unnachgiebig ein wenige Quadratkilometer kleines Gebiet unweit der Tempelanlage für sich reklamieren. Nach der Unabhängigkeit Kambodschas hatten thailändische Soldaten den Tempel besetzt, wurden aber 1962, in Folge eines Urteils des Haager Internationalen Gerichtshofs zugunsten Kambodschas, zum Gehen gezwungen. Unklar bleibt bis heute, welchem der beiden Staaten das angrenzende Gebiet gehört.

Weil sich Kambodscha durch den Schiedsspruch von 1962 im Recht sieht, drängt die Regierung auf eine multilaterale Konfliktregelung. Thailand indes muss befürchten, dabei das Nachsehen zu haben, und definiert den Konflikt als bilaterale Angelegenheit. Dass derzeit ein heißer Krieg im Dschungelgebiet ausgetragen wird, hat in erster Linie innenpolitische Ursachen: Kambodscha, dessen Wirtschaft in den vergangenen Jahren um durchschnittlich zehn Prozent wuchs, musste sich zuletzt mit einem Wachstum von etwa fünf Prozent zufrieden geben. Zudem werden im Augenblick die Weichen für die im Jahr 2013 stattfindenden Wahlen gelegt. In Thailand stehen bereits in diesem Sommer Wahlen an. Das Land geht seit 2006 durch eine politisch angespannte Krise, deren Ausgang weiter offen ist.

Dem im Raum stehenden Angebot Indonesiens, eine unbewaffnete Beobachtertruppe zur Überwachung einer Waffenruhe an die Grenze zu entsenden, stehen die Konfliktparteien zwar prinzipiell offen gegenüber, allerdings können sie sich nicht über die konkreten Bedingungen und Voraussetzungen verständigen. Die thailändische Forderung, das kambodschanische Militär müsse sich zurückziehen, ehe die Beobachtermission beginnen könne, bezeichnete Kambodschas Ministerpräsident Hun Sen während des Plenums in Jakarta als „irrational“ und „nicht hinnehmbar“. Er drohte daraufhin damit, dass der Grenzkonflikt die Verwirklichung einer ASEAN-Gemeinschaft bis 2015 verzögern könne. Andere Gipfelteilnehmer,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

INDONESIEN

MARC FRINGS

Mai 2011

www.kas.de/indonesien

www.kas.de

wie Philippinens Präsident Benigno Aquino, teilten diese düstere Prognose. Der thailändische Ministerpräsident Abhisit Vejjajwa wies die Kritik von sich und beschuldigte Kambodscha stattdessen, ein bereits geschlossenes Abkommen aus dem Jahr 2000 verletzt zu haben. Zudem erinnerte er an Thailands Beitrag zum kambodschanischen Staatsaufbau nach Ende der Roten Khmer-Ära.

Ein kurzfristig anberaumtes Treffen beider Regierungschefs unter Vermittlung des indonesischen Staatspräsidenten konnte keine Entspannung herbeiführen. In getrennten Pressekonferenzen beschuldigten sich beide Seiten erneut, den Konflikt nicht konstruktiv bearbeiten zu wollen. Zugleich beharrten beide auf ihren Positionen. Bereits Ende April scheiterte ein Mediationsversuch Indonesiens: Eine unter Mitwirkung von Yudhoyono vereinbarte Waffenruhe hielt keine 24 Stunden. Die Außenminister Thailands und Kambodschas konnten zumindest davon überzeugt werden, als einzige Gäste nach dem offiziellen Ende des Gipfels in Jakarta zu bleiben, um erneut über eine Lösung zu verhandeln.

Burmas neue Präsenz in der ASEAN

Irritationen löste Burmas Wunsch aus, 2014 die ASEAN-Präsidentschaft zu übernehmen. 2005 schied das Land vor allem auf internationalen Druck hin aus dem Rotationsprinzip des jährlich wechselnden Vorsitzes aus. Nach den Wahlen im November 2010, der Freilassung von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi und der Ankündigung politischer Reformen fühlt sich das Land unter dem neuen (allerdings vom Militär eingesetzten) Präsidenten Thein Sein stark genug, um die ASEAN anzuführen. Menschenrechtsorganisationen zeigten sich besorgt: Die internationale Nichtregierungsorganisation *Human Rights Watch* (HRW) kritisierte, dass in burmesischen Gefängnissen noch immer 2.000 politische Häftlinge einsitzen. Elaine Pearson (HRW) warnte zudem vor einem Imageverlust der ASEAN auf multilateraler Ebene, sollte man Burma die Präsidentschaft übertragen. Die indonesische Menschenrechtskommission betrachtete

Schritte in diese Richtung ebenfalls als „riskant“.

Dass die Gipfelteilnehmer ihre Schwierigkeiten hatten, einen gemeinsamen Standpunkt gegenüber der burmesischen Anfrage zu finden, zeigte sich spätestens am Sonntagnachmittag, als am Abschlusscommuniqué geschrieben wurde: Nachdem erste Nachrichtenagenturen bereits meldeten, die Teilnehmer „stimmten“ dem Vorschlag Burmas „zu“, wurde in letzter Sekunde der Text geändert: Statt von „zustimmen“ las man in der veröffentlichten Fassung schließlich nur noch, dass die Teilnehmer den Vorschlag „prüfen“ werden. Auch ein Lob für die „erfolgreich“ durchgeführten Wahlen fehlte wieder, nachdem die Presse über eine entsprechende Passage zuvor berichtet hatte. Aus den offensichtlichen Formatierungsfehlern im veröffentlichten Text kann man ableiten, dass die Endredaktion entsprechend hektisch verlaufen sein muss. Indonesiens Präsident Yudhoyono ließ sich auf der abschließenden Pressekonferenz mit den Worten vernehmen, dass man „prinzipiell“ nichts gegen eine burmesische Präsidentschaft habe, man allerdings auf dem nächsten Gipfel erneut darüber beraten wolle.

ASEAN 2015: Kein Schritt nach vorne, aber mindestens einer nach hinten

Folgt man dem in der ASEAN-Charta von 2008 gesetzten Zeitplan, bleiben den zehn südostasiatischen Staaten noch knapp vier Jahre, um ihre Regionalorganisation in eine „Gemeinschaft“ zu überführen. Die Organisation soll dann als sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziokulturelle Gemeinschaft fungieren. Um dorthin zu gelangen, bedarf es grundlegender Reformen des jetzigen Regelwerks, aber auch eines Umdenkungsprozesses in den Köpfen der Staats- und Regierungschefs. Denn bis heute ist keiner der Mitgliedstaaten bereit, auch nur einen Funken nationaler Souveränität an die ASEAN als supranationale Organisation abzugeben. Dies steht im eklatanten Widerspruch zu einer Vision einer integrierten südostasiatischen Regionalorganisation. Genau hierfür hätten in Jakarta Weichen gelegt werden müssen. Gerade Indonesien wäre dabei eine besondere Rolle zugefallen, wenn

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

INDONESIEN

MARC FRINGS

Mai 2011

www.kas.de/indonesien

www.kas.de

das Land seiner vielfach verbalisierten Rolle als Motor des ASEAN-Prozesses hätte gerecht werden wollen.

Der Konflikt zwischen Thailand und Kambodscha hat es den Teilnehmern dieses Mal besonders leicht gemacht, diese eigentliche Herausforderung zu umschiffen. Dabei ist die Schwäche von ASEAN allerdings an anderer Front besonders deutlich geworden: Man war nicht in der Lage, den Grenzkonflikt konstruktiv zu bearbeiten. Obwohl mit Indonesien gegenwärtig das politisch und ökonomisch stärkste Mitglied den Vorsitz inne hat, scheiterte jeder Vermittlungsversuch. Die Regel, Konflikte friedlich und im Guten zu regeln, schien keine Rolle gespielt zu haben, bedenkt man den konfrontativen und wenig diplomatischen Schlagabtausch der Ministerpräsidenten der Konfliktparteien. Bisher galt bei Konflikten dieser Art das Nichteinmischungsprinzip. Dass auf einem Gipfeltreffen so intensiv über eine Konfliktregelung diskutiert wurde, stellt folglich ein Novum für die ASEAN dar, ändert zugleich aber nichts an der Kritik von Seiten der Teilnehmerstaaten, die das Thema Grenzkonflikt nicht auf der Agenda sehen wollten. Die ASEAN muss sich und der Welt eingestehen, dass man für Konflikte zwischen Mitgliedern keine geeigneten Lösungsinstrumente zur Hand hat. Das wirft einen Schatten auf das Selbstverständnis einer Region, die sich als friedlich und stabil versteht, und künftig in der Welt ein größeres Mitspracherecht für sich reklamiert.

Die Chance auf eine Integration bis 2015 dürfte derweil sinken: Wenn schon Indonesien als die dominierende Macht in Südostasien nicht in der Lage ist, in Konflikten zu vermitteln, oder zumindest einen Gipfel so zu organisieren, dass die Agenda sich mit den zentralen Themen des ganzen Verbandes beschäftigt, darf in den nächsten Jahren nicht mit großen Impulsen gerechnet werden: 2012 folgt auf Indonesien Kambodscha und 2013 Brunei als präsidierende Staaten. Dass die ASEAN-Mitglieder beinahe noch der Anfrage Burmas, 2014 den Vorsitz zu übernehmen, stattgegeben hätten, mag da schon fast als ein positives Signal gewertet werden. Ausgerechnet das undemokratischste Land der ASEAN für eine politische

Transformation zu belohnen, die bislang nicht mehr ist als ein Lippenbekenntnis, hätte fatale Folgen für die ASEAN und ihre künftige Rolle in der Welt gehabt.