

Die regionale Kooperation als Mittel zur Krisenbewältigung aus der Sicht der ASEAN

Einem Staat, der sich mit einer Krise konfrontiert sieht, stehen Verfahren verschiedenster Art zu deren Beilegung zur Verfügung, von formellen, komplex strukturierten Mechanismen bis hin zu spontanen, informellen Alternativen ohne Struktur. In Südostasien wie auch in der umliegenden asiatisch-pazifischen Region ist der Ansatz zur Konfliktlösung keineswegs einheitlich. Militärische Interventionen von Drittmächten wurden bereits auf die Probe gestellt, als die Vereinten Nationen Anfang der fünfziger Jahre in Korea eingriffen, und als die USA sich von Anfang der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre im Vietnamkrieg engagierten. Auch mit Hilfe bilateraler Verhandlungen hat man versucht, Krisen zu bewältigen; hierzu zählen zum Beispiel die Gespräche, die 1995 zwischen den Philippinen und China nach der Entdeckung chinesischer Einrichtungen auf dem Mischief Reef stattfanden. Diese Inseln, die in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Philippinen liegen, werden von beiden Ländern beansprucht.

■ Der Ansatz der ASEAN zur Bewältigung von Konflikten und Krisen

In den 32 Jahren seit ihrer Gründung hat die Association of Southeast Asian Nations stets versucht, Spannungen, Konflikte und Krisen mit den Mitteln der regionalen Kooperation zu bewältigen. Dabei hat sich die Gemeinschaft an der Lösung von innerstaatlichen Konflikten beteiligt und bei zwischenstaatlichen Konflikten vermittelt. So übernahm zum Beispiel die ASEAN bei den internationalen Anstrengungen zur

Gegründet unter dem Eindruck des Vietnamkrieges und bestehend aus Ländern mit sehr unterschiedlichen Wirtschaftsinteressen und ideologisch-strategischer Orientierung, stellt ASEAN heute eine Gemeinschaft dar, deren Konzept zur Konfliktlösung – regionale Kooperation bei gleichzeitiger Respektierung der nationalen Souveränität der Mitglieder – sich mehr als einmal als besonders wirkungsvoll erwiesen hat. Ein Beispiel ist die Kambodscha-Frage, die 1991 im Pariser Friedensschluß durch freie Wahlen unter UNTAC-Aufsicht, wenn auch ohne Beteiligung der Roten Khmer, einer Lösung herkam. Zum Ende des Millenniums präsentiert sich die Gemeinschaft nun selbstbewußt und mit ambitioniertem Programm: Die ASEAN-Version 2020 soll der Region dauerhaft Wohlstand und Sicherheit beschermen; ein Ziel, dessen Erreichbarkeit indes nicht nur vom Engagement der Regierungen und Bürger der Mitgliedsländer, sondern maßgeblich auch von der Kooperationsbereitschaft der großen internationalen Organisationen abhängt.

Beilegung der inneren Konflikte in Kambodscha in den Jahren 1978 bis 1991 sowie 1997 bis 1998 die Führung. Des weiteren konnte durch die Vermittlung eines Mitgliedslandes (Indonesien) der Sezessionskampf der Moro National Liberation Front (MNLF) gegen die Philippinen in den Jahren 1995 bis 1996 beendet werden. Das Mittel der präventiven Diplomatie wiederum wurde bislang bei der Beilegung bilateraler Streitigkeiten um Gebiete, Staatsgrenzen und Fischereirechte innerhalb der ASEAN genauso eingesetzt wie bei der Lösung von multilateralen Konflikten, so zum Beispiel der Streitigkeiten zwischen vier ASEAN-Mitgliedern und zwei Nicht-Mitgliedsländern um das Südchinesische Meer. Die ASEAN hat sich also nie gescheut, sich immer dann in innerstaatliche Konflikte einzuschalten, wenn dadurch die Stabilität der Region bedroht wurde. In manchen Fällen geschah dies mit Zustimmung des betreffenden Staates (die Philippinen im Fall der MNLF und Kambodscha 1997 bis 1998), gelegentlich aber auch ohne ein solches Einverständnis (Kambodscha 1978). Bei Gelegenheit, wie zum Beispiel bei der Einrichtung von informellen Workshops über das Südchinesische Meer, bedient man sich auch der informellen Diplomatie zur Konfliktbeilegung.

Die ASEAN wurde 1967 gegründet. Sie sollte sich verschiedenen innen- und außenpolitischen Fragen und Bedürfnissen widmen, die umsichtig und sorgfältig angegangen werden mußten. Südostasien war damals mit dem Vietnamkrieg konfrontiert. Die nichtkommunistischen Staaten der Teilregion wollten weder von diesem Krieg und von der Ausbreitung des Kommunismus erfaßt noch zu einem Schauplatz für den Konkurrenzkampf der Supermächte untereinander werden. Sie hatten mit ihren eigenen Streitigkeiten und Konflikten zu kämpfen, und dazu gehörte die indonesische *Konfrontasi*-Politik gegenüber Malaysia genauso wie die zählebigen Animositäten zwischen Malaysia und Singapur nach dem Ausschluß Singapurs aus der Federation of Malaya, der Streit zwischen den Philippinen und Malaysia um Sabah und die Streitigkeiten um Gebietsansprüche und Fischereirechte zwischen Malaysia und Thailand.

Auch innenpolitische Probleme gab es in diesen Ländern, wie zum Beispiel kommunistische Aufstände, Armut, wirtschaftliche Unterentwicklung, Analpha-

betismus, politische Instabilität und soziale Spannungen. Die einzelnen Regierungen waren sich darüber im klaren, daß die begrenzten Ressourcen ihrer Staaten durch diese innen- und außenpolitischen Probleme überfordert wurden und daß man diese Probleme nur dann würde lösen können, wenn in der Region einmal Frieden und Stabilität eingekehrt waren. Nach Ansicht der ASEAN-Führer bestand die Lösung darin, eine Gemeinschaft für die Teilregion ins Leben zu rufen, die die Zusammenarbeit in den verschiedensten wirtschaftlichen, sozialen, politischen und technischen Bereichen fördern und damit den Frieden und die Sicherheit festigen sollte. Aus diesen Überlegungen heraus wurde die ASEAN geboren.¹⁾

In gewissem Sinne ist also die ASEAN eine Krisenreaktion, denn die fünf ursprünglichen Mitglieder der Gemeinschaft sahen sich zum Zeitpunkt ihrer Gründung im Jahre 1967 mit Krisen der verschiedensten Art konfrontiert. Malaysia wurde von gewalttätigen gesellschaftlichen Konflikten zerrissen, Indonesien litt immer noch unter den blutigen Nachwirkungen der Amtsenthebung von Sukarno und der Vernichtung der kommunistischen Partei Indonesiens, bei der etwa zwei Millionen Chinesen ihr Leben gelassen hatten, und in allen fünf Ländern stellte sich das Problem bewaffneter kommunistischer Aufstände. Die Antwort auf diese Krise war ihre Bewältigung mit Hilfe der regionalen Kooperation. Es ist ganz richtig, daß „das Bemerkenswerte an der ASEAN darin besteht, daß es ihr ohne formelle Charta oder Verfassung, ohne zentrale Autorität, ohne einen Mechanismus zur Beilegung von Konflikten gelungen ist, der Region den Frieden zu bringen, ohne die Streitigkeiten innerhalb der ASEAN zu schlichten. Die ASEAN ist dadurch zu einer Sicherheitsgemeinschaft geworden, daß die Zusammenarbeit in rein technischen Bereichen gefördert und Streitigkeiten über kritische Fragen entweder für den Moment beiseite gelegt oder aber unter den Teppich gekehrt wurden. Zudem wurden für den Umgang der einzelnen Staaten miteinander Normen festgelegt, die im wesentlichen auf der Achtung der Souveränität des anderen beruhen.“²⁾

Der in dem Freundschafts- und Kooperationsvertrag der ASEAN niedergelegte Verhaltenskodex legt besonderen Wert auf die Respektierung der Grund-

1) Vgl. Carolina G. Hernandez, „Die Sicherheitsstrategie der ASEAN für den asiatisch-pazifischen Raum nach dem Kalten Krieg“, *Kasarinlan, A Philippine Quarterly of Third World Studies*, Jahrgang 10, Nr. 3 (erstes Quartal 1995), S. 53-74.

2) Ebd. S. 54-55.

sätze der nationalen Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder und der Beilegung von Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln. Auch ein Hoher Rat wurde eingerichtet, um im Bedarfsfall Streitfälle zu schlichten. Die ASEAN-Mitgliedsländer haben es jedoch bislang vorgezogen, den Hohen Rat nicht anzurufen und stattdessen ihre Streitigkeiten auf bilateraler Ebene beizulegen, ein Ansatz, der von Beobachtern als „bilaterale Gipfeltaktik“ bezeichnet wird.³⁾

3) Diese scharfsinnige Beobachtung stammt von Estrella Solidum, einer der ersten Wissenschaftlerinnen, die sich auf den Philippinen auf die ASEAN spezialisiert hat, und zwar in: *Bilateral Summary In ASEAN*, Foreign Affairs Institute. Department of Foreign Affairs, Manila 1982.

4) Ende 1998 und Anfang 1999 wurde diese Krise durch eine Splittergruppe neu entfacht, die sich von den ursprünglichen Sezessionisten abspaltete und immer selbstbewußter auftrat. Heute sieht sich die Regierung in ihrer eigenen Hochburg in Zentral-Mindanao mit der Moro Islamic Liberation Front (MILF) konfrontiert, einer militanten Gruppe muslimischer Fundamentalisten.

Nach Ansicht der führenden Persönlichkeiten der ASEAN wäre eine Einberufung des Hohen Rates wohl eher nachteilig, und es ist besser, einen Streit solange hintanzustellen, bis der Zeitpunkt für seine Schlichtung gekommen ist. Bis dahin konzentriert man sich dann auf andere Bereiche, die für die regionale und bilaterale Zusammenarbeit geeignet erscheinen.

Auch Malaysia und die Philippinen haben sich bei ihrem Streit um Sabah nach dieser Vorgabe gerichtet. Nachdem die gegenseitigen Beziehungen mehr als zwei Jahrzehnte lang gestört waren, beschlossen beide Länder, ihren Streit beiseite zu legen und konstruktive und kooperative Beziehungen dort aufzubauen, wo sich beide Seiten Vorteile erwarteten. Unter der Ägide von Präsident Ramos wurden zwischen beiden Ländern eine Anzahl von Vereinbarungen abgeschlossen, wobei u. a. auch ein gemeinsamer Grenzschutz eingerichtet wurde, um die Raubfischerei und den Schmuggel von Menschen und Gütern entlang den ausgedehnten Küsten beider Länder unter Kontrolle zu bringen. Des weiteren wurde vereinbart, zusammen mit Brunei und Indonesien die sogenannte East ASEAN Growth Area einzurichten, die Gebietsanteile von Brunei, Indonesien und Malaysia in den Südphilippinen und Borneo umfaßt. Die Einrichtung dieser Wachstumszone hat die Gründung des Southern Philippine Council for Peace and Development im Jahre 1996 ermöglicht und somit viel dazu beigetragen, die durch den Sezessionskampf der Moro ausgelöste Krise in den Philippinen zu entschärfen.⁴⁾

Im dreißigsten Jahr nach der Gründung der ASEAN einigten sich Indonesien und Malaysia darauf, ihre Grenzstreitigkeiten um die Ligit- und Sipadan-Inseln vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen.

Zu diesem Entschluß der streitenden Parteien, ihren Konflikt einer unabhängigen Schlichtungsstelle vorzulegen, hat zweifellos eine gewisse Reife der gegenseitigen Beziehung beigetragen.

Mit dem Aufkommen der Kambodscha-Frage Ende der siebziger Jahre stand die Sicherheit der ASEAN während der gesamten achtziger Jahre auf dem Spiel, nachdem das Land von den Vietnamesen militärisch besetzt und eine von Vietnam gestützte Regierung an Stelle der Roten Khmer eingesetzt worden war. Die ASEAN unternahm den Versuch, im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit die Krise zu bewältigen und bat die internationale Gemeinschaft durch die Vereinten Nationen dabei um Unterstützung. Zwar richtete man sich in der Einschätzung des Konflikts weitgehend nach Thailand, das in Indochina für die ASEAN an vorderster Front stand, aber bei der Festlegung der Bedingungen warf die ASEAN ihr ganzes Gewicht in die Waagschale, um den Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha und die Entfernung der durch die Vietnamesen gestützten Regierung aus Phnom Penh durchzusetzen.

Es dauerte anderthalb Jahrzehnte, bis die Krise mit Hilfe von allgemeinen Wahlen und friedenserhaltenden Maßnahmen, die durch die UN unterstützt wurden, beigelegt werden konnte. Regionale und internationale Mechanismen waren hierzu genauso erforderlich wie improvisierte Maßnahmen, etwa die Jakarta Informal Meetings (JIM). Schließlich bereitete das Friedensabkommen von Paris 1991 den Weg für freie Wahlen unter der Aufsicht der UNTAC, an denen sich Hun Sen und Prinz Ranariddh beteiligten. Von den Roten Khmer wurden die Wahlen jedoch boykottiert. Als Ergebnis entstand eine Koalitionsregierung und damit auch ein recht brüchiger Frieden.

Ohne sich in die inneren Angelegenheiten des Landes einzumischen, versuchte die ASEAN auch, den Philippinen mit den Mitteln der regionalen Kooperation bei ihren Anstrengungen zu helfen, in der Zeit nach Präsident Marcos die politische Stabilität zu wahren. 1987 begannen die Regierungsoberhäupter der ASEAN nach einem schweren Putschversuch gegen die Regierung von Corazón C. Aquino daran zu zweifeln, ob es richtig sei, das dritte Gipfeltreffen in Manila abzuhalten. Der damalige indonesische Präsident Suharto setzte sich jedoch aufgrund der infor-

mellen Führungsrolle seines Landes innerhalb der ASEAN erfolgreich dafür ein, das Gipfeltreffen ungeachtet der politischen Krise der Regierung Aquino wie geplant abzuhalten. Um die Sicherheit während des kurzen Gipfeltreffens zu gewährleisten, schickte er eine ganze Schiffsladung von Staatsschutzbeamten nach Manila Bay. In diesem Fall diente die regionale Zusammenarbeit nicht nur dazu, die Glaubwürdigkeit der Philippinen als ASEAN-Partner angesichts einer politischen Krise zu untermauern – eine Geste, die in Manila begrüßt wurde –, sondern auch dazu, die neue Regierung international zu legitimieren.

Im Juli 1997 brach die Krise in Kambodscha am Vorabend der geplanten Ausweitung der ASEAN auf alle zehn Staaten Südostasiens erneut aus. Der erste Premierminister, Prinz Ranariddh, wurde durch den zweiten Premierminister Hun Sen entmachtet. In der weiteren Folge begrüßte Kambodscha die Beteiligung einer aus Indonesien, den Philippinen und Thailand bestehenden Troika an den Anstrengungen zur Lösung der Patt-Situation. Das Engagement einiger Drittländer unter der Führung der Vereinigten Staaten, Japans und der Europäischen Union führte zur Gründung der Friends of Cambodia (FOC) mit dem Ziel, die ASEAN bei ihren Anstrengungen zu unterstützen, die Patt-Situation in Kambodscha mit Hilfe der Troika zu überwinden. Aufgrund japanischer Vorschläge über die Rückkehr und die zukünftige Rolle von Prinz Ranariddh in Kambodscha wurde vereinbart, 1998 Wahlen abzuhalten, an denen sich auch die Funcinpec-Partei von Prinz Ranariddh beteiligen sollte. Wieder einmal herrscht nun in Kambodscha ein relativer Frieden, aber es ist fraglich, ob er andauern wird. Die Aufnahme des Landes in die ASEAN als Vollmitglied wurde in Hanoi im November 1998 grundsätzlich abgesegnet. Vermutlich wird zur Aufnahme in die ASEAN vor dem jährlichen Ministertreffen in Singapur im Juli 1999 in Hanoi eine besondere Zeremonie stattfinden.

Wie schon erwähnt, haben die ASEAN-Länder auch mit der sogenannten „präventiven Diplomatie“ in der Praxis versucht, Spannungen gar nicht erst entstehen zu lassen, die Entwicklung von Konflikten aus Spannungen zu vermeiden und – falls sich trotz alledem ein Konflikt entwickeln sollte – den entstehenden Schaden zu begrenzen und eine friedliche Lö-

sung herbeizuführen. In diesem Geist wurden die informellen Workshops über das Südchinesische Meer von Indonesien ins Leben gerufen, als ersichtlich wurde, daß das Ende des Kalten Krieges, der mit seinem Überlagerungseffekt die Stabilität der Region gesichert hatte, zu Unsicherheit und Instabilität führen könnte. Dabei wird der Versuch unternommen, im Rahmen von Workshops, an denen sowohl die beteiligten Parteien als auch die ASEAN-Staaten teilnehmen, Maßnahmen zur Vertrauensbildung unter den Parteien durchzuführen. Diese Maßnahmen gehören deswegen in den Bereich der präventiven Diplomatie, weil sie dazu dienen, Spannungen abzubauen und die Entwicklung eines Konflikts zwischen den Parteien zu verhindern.

Leider haben die bisherigen Anstrengungen nicht zu stabileren Verhältnissen im Südchinesischen Meer geführt, denn China bricht auch weiterhin bereits unterzeichnete Abkommen wie die ASEAN Declaration on the South China Sea von 1992. Auf dem Mischief Reef hat China seine alten militärischen Einrichtungen aus dem Jahr 1995 ausgebaut und ungeachtet der Proteste der Philippinen und anderer Länder der Region neue Anlagen errichtet. Es kann sogar sein, daß auch auf anderen Riffs, die die Philippinen beanspruchen, neue Einrichtungen entstanden sind, wie zum Beispiel auf dem Kalayaan-Archipel, der zu der ausschließlichen Wirtschaftszone der Philippinen gehört.

Obwohl China an den Workshops teilnimmt, deren Ergebnisse es – berechtigterweise – als nicht bindend bezeichnet, hat sich die Haltung des Landes in diesen Auseinandersetzungen bisher nicht grundsätzlich geändert. China erklärt einerseits, alle Streitigkeiten auf bilateraler Ebene friedlich beilegen zu wollen, beansprucht aber andererseits ein unantastbares Eigentums- und Souveränitätsrecht über alle Inseln, Riffs und andere Landformationen im Südchinesischen Meer. Aus den von China seit 1995 getroffenen Maßnahmen geht ganz klar die Absicht hervor, nach dem Aufbau einer militärischen Präsenz an den Schlüsselpunkten der umstrittenen Gebiete aus einer Position der Stärke heraus verhandeln zu wollen. Der einzig wahrscheinliche Ausgang ist im Moment ein Sieg Chinas über die anderen Parteien in Form eines *Fait accompli*, der es dem Land ermögli-

chen würde, sowohl den militärischen als auch den kommerziellen Schiffsverkehr an verschiedenen Stellen des Südchinesischen Meers zu unterbinden.

Auch beim Umgang mit den Unsicherheiten aus der Zeit nach dem Kalten Krieg zieht die ASEAN die Zusammenarbeit auf regionaler Basis vor. In diesem Zusammenhang wurde das ASEAN Regional Forum (ARF) gegründet – die einzige Institution, die sich mit allgemein- und sicherheitspolitischen Fragen im asiatisch-pazifischen Raum auf regionaler Basis befaßt. Außer den ASEAN-Staaten selbst gehören dem ARF die traditionellen Dialogpartner der ASEAN (Australien, Kanada, die EU, Japan, Neuseeland, Südkorea und die Vereinigten Staaten) sowie weitere Länder an, die aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für die Region aufgenommen wurden, nämlich China, Indien und Rußland. Wenn China und Rußland Dialogpartner gewesen wären, als das ARF gegründet wurde, wäre diese neue Einrichtung vielleicht gar nicht notwendig gewesen. Die ASEAN hätte dann nämlich diese beiden Länder anlässlich der PMC-Konferenzen (Post-Ministerial Conference) an der allgemein- und sicherheitspolitischen Debatte beteiligen können, die nach der jährlichen Zusammenkunft der ASEAN-Außenminister (AMM) stattfindet. Da diese Möglichkeit aber damals nicht bestand, mußte das ARF eingerichtet werden.

Kritiker des ARF haben auf den Mangel an formellen Institutionen zur Bewältigung von Konflikten und Krisen hingewiesen.⁵⁾ Sie vergleichen dabei das ARF mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), bei der ein Ständiger Rat Streitfälle bearbeitet, in die Mitgliedsländer verwickelt sind. Auch die Führerschaft der ASEAN wird am ARF kritisiert. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Möglichkeit hingewiesen, daß der Vorsitz des ARF an ein kleines, schwaches ASEAN-Mitgliedsland oder aber an ein Land fallen könnte, mit dem bestimmte führende Mitglieder des ARF keine engen oder formalen Beziehungen unterhalten, wie zum Beispiel Burma/Myanmar.

Der Vorwurf der Schwäche gegen ein kleines Land, das den Vorsitz des ARF innehat, läßt sich durch den Nachweis entkräften, daß die Zusammenarbeit innerhalb der ASEAN auch schwachen Ländern die Möglichkeit zu gewichtigen Initiativen bietet. Das

5) Eine Analyse des ARF findet sich bei Michael Leifer, „Das ASEAN-Regionalforum: Das regionale Sicherheitsmodell der ASEAN weitet sich aus“, *Adelphi Paper 302*, Oxford University Press (International Institute for Strategic Studies), London 1996.

Problem mit Burma/Myanmar ist jedoch komplizierter, weil die Delegation des Landes auch heute bei den Sitzungen des ARF an einem Nebentisch Platz nimmt und nicht an dem Haupttisch, an dem die übrigen ARF-Teilnehmer sitzen. Diese Situation ist deswegen ungesund, weil der Einfluß Chinas in Burma/Myanmar durch die Sanktionen und Konfrontationen einzelner entwickelter, demokratischer Länder des Westens nur verstärkt worden ist – eine Entwicklung, die die ASEAN durch die Aufnahme Yangons in die Gemeinschaft zu entschärfen versucht hat. Auch werden die außenpolitischen Interessen der anderen Länder hierdurch langfristig nicht gefördert. Vielleicht könnte die ASEAN zusammen mit ihren führenden Dialogpartnern aus dem Westen eine koordinierte Politik entwickeln, die konstruktives Engagement und Konfrontation irgendwie in sich vereint. Dabei könnte man so vorgehen, daß das konstruktive Engagement mit der Erfüllung bestimmter Vorgaben im Hinblick auf die politische, soziale und wirtschaftliche Transformation von Burma/Myanmar verknüpft wird.⁶⁾

Der Vorwurf, dem ARF fehle es an Institutionen zur Behandlung allgemein- und sicherheitspolitischer Fragen, wird durch die Tatsache entkräftet, daß inzwischen vorgeschlagen wurde, dem Vorsitz des ARF eine Rolle in der präventiven Diplomatie zuzuweisen und beim Sekretariat der ASEAN in Jakarta ein ARF-Büro einzurichten, um den Aktivitäten des Forums mehr Kontinuität zu verleihen. Der in Hanoi beschlossene Maßnahmenkatalog zur Verwirklichung der Vision ASEAN 2020 sieht zur Stärkung des ASEAN-Apparats auch eine umfassende Überprüfung des ASEAN-Sekretariats vor.

Kritisiert wird weiterhin, daß das ARF über keine Möglichkeiten verfügt, Sicherheitsprobleme in Nordostasien, wie zum Beispiel auf der Koreanischen Halbinsel, in Angriff zu nehmen. Auch das Problem der Beziehungen zwischen China und Taiwan über die Meerenge von Formosa hinweg wird vielleicht nie auf der Tagesordnung des ARF zu finden sein, weil China darauf beharrt, es handele sich hier um eine innere Angelegenheit, die nicht in die Zuständigkeit des ARF falle. Falls aber der Frieden und die Ordnung in der Meerenge von Taiwan und damit auch die Sicherheit der internationalen Seefahrt durch

6) Carolina G. Hernandez, „Konfrontation oder konstruktives Engagement am Beispiel von Myanmar“, eine Einführung zur Konferenz für junge Parlamentarier der Asia-Europe Foundation und der Friedrich-Naumann-Stiftung, Maktan, Cebu, 12.-14. November 1998.

Konflikte und Krisen bedroht werden sollten, könnte dies sehr wohl ein Eingreifen des ARF und der internationalen Völkergemeinschaft erforderlich machen.

Ungeachtet aller Kritik ist es jedenfalls eine Tatsache, daß seit dem Ende des Kalten Krieges in der gesamten Region keine andere Einrichtung zur Lösung von allgemein- und sicherheitspolitischen Fragen existiert. Jeder anderen Initiative, besonders dann, wenn sie von den Großmächten vorgetragen würde, würden die Hauptakteure der asiatisch-pazifischen Region ihre Unterstützung verweigern.

Die ASEAN hingegen setzt sich aus einer Anzahl von Staaten mittlerer Größe zusammen, die in der Region als glaubwürdig angesehen werden, und hat sich deswegen das Vertrauen der Hauptakteure und ihre Unterstützung für das ARF sichern können.

■ **Die Vision 2020 und der Maßnahmenkatalog von Hanoi**

Bei ihrem zweiten informellen Gipfeltreffen in Kuala Lumpur 1997 einigten sich die Staatsoberhäupter der ASEAN auf die Vision 2020. Grundlage dafür war die Erkenntnis, daß in der Innen- wie in der Außenpolitik Krisen lauern können, sowie der Wunsch, diese Krisen weitestgehend zu vermeiden und den Zusammenhalt der südostasiatischen Gemeinschaft zu verbessern. Zur Zielsetzung der ASEAN-Vision 2020 für Südostasien gehören:

1. „Ein harmonisches Zusammenleben der Nationen Südostasiens“ in einer Region, die von Frieden, Freiheit und Neutralität bestimmt wird;
2. „Eine Partnerschaft der dynamischen Entwicklung“ zur Förderung der wirtschaftlichen Integration innerhalb der ASEAN durch wirtschaftliche Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage eines umweltverträglichen und gerechten Wachstums;
3. „Eine Gemeinschaft engagierter Gesellschaften“, die bei aller durch ihre kulturelle Identität und ihr kulturelles Erbe bedingten Sicherheit der Vielfalt der Region tolerant gegenüberstehen, die sozio-ökonomisch, ökologisch und menschlich abgesichert sind, die mit Zustimmung und Anteilnahme des Volkes regiert werden und sich die Würde des Menschen und das Wohl der Gemeinschaft zum Ziel gesetzt haben; sowie

4. „Eine weltoffene ASEAN“, die zur Förderung der gemeinsamen Interessen ihrer Mitgliedsländer eine Schlüsselrolle auf dem internationalen Parkett spielt.⁷⁾

Diese Vision soll bis zum Jahr 2020 Wirklichkeit werden. Der erste Maßnahmenkatalog zur Umsetzung dieser Vision wurde bei dem Gipfeltreffen von Hanoi im November 1998 von den Staatsoberhäuptern der ASEAN verabschiedet. Dieser Aktionsplan deckt einen Zeitraum von sechs Jahren ab, wobei die bei der Umsetzung erzielten Fortschritte alle drei Jahre bewertet werden sollen. Wegen der innerhalb der ASEAN immer noch andauernden Wirtschaftskrise konzentriert sich der Aktionsplan zunächst auf die Sanierung der Wirtschaft und die sozialen Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise. Für diese beiden Hauptpunkte legt der Aktionsplan in sechs Abschnitten die folgenden Ziele fest:

1. Vertiefung der Zusammenarbeit im makroökonomischen und finanziellen Bereich: Hierzu ist geplant, die makroökonomische und finanzielle Stabilität der Region zu festigen, ihre Finanzsysteme zu stärken, den Bereich der finanziellen Dienstleistungen zu liberalisieren, die Zusammenarbeit in Geld-, Steuer- und Versicherungsangelegenheiten zu intensivieren und die Kapitalmärkte der ASEAN zu entwickeln.
2. Ausbau der wirtschaftlichen Integration: Hierzu ist geplant, den Aufbau der ASEAN-Freihandelszone (AFTA) zu beschleunigen, die Rahmenvereinbarung über die ASEAN-Investitionszone (AIA) umzusetzen, den Dienstleistungsverkehr zu liberalisieren, die Versorgung mit Lebensmitteln weiter zu sichern, die Konkurrenzfähigkeit der in der ASEAN hergestellten land- und forstwirtschaftlichen Produkte und Lebensmittel weltweit zu verbessern, die Zusammenarbeit im industriellen Bereich zu intensivieren, mittelständische Unternehmen zu fördern, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gewerblichen Schutzrechte auszuweiten, den elektronischen Handel zu unterstützen, den Tourismus innerhalb der ASEAN zu fördern, regionale Infrastrukturen auszubauen und neue Wachstumsbereiche zu erschließen.
3. Förderung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung und Aufbau einer Informatik-Infra-

7) Eine eingehende Besprechung der ASEAN-Vision 2020 und ihrer Auswirkungen auf den Verhaltenskodex der ASEAN findet sich in Carolina G. Hernandez, „Die zukünftige Rolle der ASEAN“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 12/98 S. 22-43.

struktur: Hierzu ist geplant, eine Informations-Infrastruktur innerhalb der ASEAN (AII) aufzubauen, bis zum Jahr 2001 ein Netzwerk von wissenschaftlichen und technischen Leistungszentren und akademischen Instituten einzurichten, die Erforschung und Entwicklung von strategischen Schlüsseltechnologien sowie deren Anwendung zu intensivieren, ein Verfahren zur technologischen Bestandsaufnahme und ein System von Kennwerten für Wissenschaft und Technik bis zum Jahr 2001 einzuführen, zur Unterstützung von Wissenschaft und Technik innerhalb der ASEAN innovative Systeme zur Steuerung und Finanzierung von Programmen zu entwickeln, die Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Technik – insbesondere im Bereich der Informatik – zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor bis 2001 zu fördern und das Entstehen neuer Arbeitsbedingungen und Lebensumstände zu untersuchen, die sich aufgrund der verbreiteten Anwendung der Informationstechnik entwickeln.

4. Förderung der sozialen Entwicklung und Milderung der sozialen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Hierzu ist geplant, Anstrengungen zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Region zu unternehmen, die Aktionspläne der ASEAN zur Weiterentwicklung und Armutsbekämpfung in ländlichen Gebieten sowie zur Schaffung von sozialen Sicherungsnetzen zum Schutz der am meisten gefährdeten Gruppierungen innerhalb der einzelnen Gesellschaften der ASEAN zu verwirklichen, mit Hilfe der ASEAN-Stiftung Maßnahmen und soziale Entwicklungsprogramme zur Bekämpfung der Armut und zur Behebung von Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung und im sozio-ökonomischen Bereich zu unterstützen, den ASEAN-Aktionsplan für Kinder zur Sicherung ihrer Existenz und ihrer ungestörten Entwicklung umzusetzen, die Zusammenarbeit innerhalb der ASEAN bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen und Kinder zu vertiefen, der Gemeinschaft und den einzelnen Familien bei der Versorgung der Alten und Behinderten unter die Arme zu greifen, das regionale AIDS-

Informationsnetzwerk der ASEAN auszubauen, zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gemäß der Charta der Vereinten Nationen, der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Erklärung von Wien den Informationsaustausch über Menschenrechtsfragen innerhalb der ASEAN auszuweiten, die umfassende Verwirklichung der Konvention über die Rechte des Kindes, der Konvention über die Abschaffung der Diskriminierung der Frau in jeder Form und andere internationale Vertragswerke über Frauen und Kinder in Angriff zu nehmen, die Einrichtungen zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität innerhalb der Region zu verstärken, das Arbeitsprogramm zur Durchführung des ASEAN-Aktionsplans zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs bis zum Jahr 2004 umzusetzen und auch weiterhin Intensivprogramme zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs zu erarbeiten und umzusetzen, die sich insbesondere mit der Aufklärung von Jugendlichen einerseits sowie dem Entzug und der Rehabilitation andererseits befassen.

5. Förderung von Bildung und Ausbildung: Hierzu ist geplant, das ASEAN University Network auszubauen und seine Umwandlung in eine ASEAN University verstärkt voranzutreiben, die Bildungssysteme in den Mitgliedsländern der ASEAN bis zum Jahr 2001 auszubauen, das ASEAN-Arbeitsprogramm zur Entwicklung des informellen Sektors umzusetzen und somit Selbständigen und Unternehmern zusätzliche Chancen zu bieten, das Arbeitsprogramm der ASEAN zur außerschulischen Fortbildung von Jugendlichen bis zum Jahr 2004 umzusetzen, das regionale Netzwerk von leistungsstarken Bildungszentren auszuweiten und Einrichtungen für die Bildungsplanung und die Überwachung der Arbeitsmärkte zu schaffen, Netzwerke zur Aus- und Fortbildung besonders in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie der außerschulischen Vermittlung von Fachkenntnissen im Rahmen von Kursen und Fernlehrgängen bis zum Jahr 2004 auf- und auszubauen sowie die Anstrengungen zu unterstützen, mit denen das ASEAN Network for Women in

Skills Training versucht, besonders benachteiligten Frauen Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen.

6. Schutz der Umwelt und Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung: Hier ist unter anderem vorgesehen, den Plan der ASEAN zur gemeinschaftlichen Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltschäden sowie in diesem Zusammenhang insbesondere den regionalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Rauchschleiers bis zum Jahr 2001 in vollem Umfang umzusetzen, bis zum Jahr 2004 ein regionales Forschungs- und Ausbildungszentrum für Landbewirtschaftung und die Bekämpfung von Waldbränden einzurichten, das Regionalzentrum der ASEAN zum Schutz der Artenvielfalt auszubauen, die Koordinationsmaßnahmen zum Schutz der Nationalparks und Naturschutzgebiete innerhalb der ASEAN zu verbessern, die regionalen Maßnahmen zur Koordination der Bewirtschaftung und des Naturschutzes in den Küstenbereichen bis zum Jahr 2001 zu intensivieren und auf eine feste Grundlage zu stellen, die zur Verwirklichung der Agenda 21 sowie anderer internationaler Umweltschutzvereinbarungen eingerichteten institutionellen und gesetzgeberischen Vorkehrungen bis zum Jahr 2001 auszubauen, ein regionales Gewässerschutzprogramm für den Bereich der ASEAN bis zum Jahr 2001 einzuführen und die Anstrengungen der Region zur Bewältigung von Klimaänderungen auszuweiten.

Das sind für die ASEAN ganz ohne Zweifel überwältigende Probleme, die wohl nicht ohne internationale Hilfe gelöst werden können, besonders was die finanziellen und technologischen Erfordernisse angeht. Andererseits kann aber auch im Hinblick auf die einzelnen Elemente der Vision eine gewisse Flexibilität im Verhalten der ASEAN angezeigt sein, wenn auch nur unter genau festgelegten und für alle akzeptablen Bedingungen. In vielen Bereichen wird eine Lösung auf regionaler Basis nicht ohne Interventionen dieser oder jener Art in Bereichen möglich sein, die traditionell als innere Angelegenheiten der betreffenden Länder gelten. Wenn jedoch die betreffenden Staaten der Durchführung von Maßnahmen auf regionaler Basis auch in diesen Bereichen zustimmen, dürften die im Verhaltenskodex der ASEAN niedergelegten Grundsätze unangetastet bleiben.

Im Aktionsplan von Hanoi sind außerdem folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. Festigung von Frieden und Sicherheit in der Region:
Hierzu ist unter anderem geplant, Solidarität, Zusammenhalt und Harmonie innerhalb der ASEAN zu konsolidieren und zu festigen, das zweite Protokoll des Vertrags über Freundschaft und Zusammenarbeit zu ratifizieren, den Dialogpartnern der ASEAN sowie anderen interessierten Ländern den Beitritt zu dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit nahelegen, so daß dieser Vertrag letztlich zu einem Verhaltenskodex für die Beziehungen zwischen den Staaten Südostasiens und den Ländern außerhalb der Region wird, eine Geschäftsordnung für die Tätigkeit des in dem Freundschaftsvertrag vorgesehenen Hohen Rates zu entwerfen, die Schlichtung noch unerledigter Grenzstreitigkeiten zwischen Mitgliedsländern der ASEAN verstärkt in Angriff zu nehmen, die Anstrengungen zur Beilegung der Streitigkeiten im Südchinesischen Meer zu verstärken, die vertrauensbildenden Maßnahmen im Südchinesischen Meer fortzuführen, die beteiligten Parteien zum Beitritt zu der Erklärung der ASEAN über das Südchinesische Meer anzuhalten und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb der ASEAN in dem Rahmen zu intensivieren, den die bestehenden Verbindungen zwischen den Mitarbeitern der Außen- und Verteidigungsministerien bieten.
2. Ausweitung der Rolle der ASEAN als Garant für Frieden, Gerechtigkeit und Mäßigung in der asiatisch-pazifischen Region wie auch in der gesamten Welt: Hierzu ist unter anderem geplant, den Vorsitz der ASEAN im Regionalforum zu erhalten, Initiativen für den Ausbau des ARF-Prozesses von der reinen Vertrauensbildung hin zur präventiven Diplomatie auf einvernehmlicher Grundlage und mit einer allen Mitgliedern genehmen Geschwindigkeit zu formulieren, den gegenseitigen Austausch und die Koordination im Hinblick auf eine einheitliche Haltung der ASEAN in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Foren zu fördern und die Beziehungen der ASEAN zu ihren Dialogpartnern auf der Grundlage der Gleichberechtigung, der Gleichbehandlung und des gemeinsamen Vorteils zu beleben.

3. Ausbau der Popularität und der Stellung der ASEAN in der internationalen Gemeinschaft: Hierzu ist vorgesehen, die Tätigkeit der ASEAN-Stiftung und anderer bestehender Einrichtungen und Mechanismen zum Ausbau der Popularität der ASEAN in der Bevölkerung zu fördern, das Image der ASEAN als eine für Handel, Investitionen und Tourismus ideal geeignete Ländergemeinschaft im Rahmen einer straff geführten Werbekampagne zu popularisieren, Unterlagen über die Anstrengungen der ASEAN zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise zu erarbeiten und zu verbreiten sowie die Prioritäten des Aktionsplans von Hanoi bei den Dialogpartnern durch die außenpolitischen Kanäle bekannt zu machen, die der ASEAN zur Verfügung stehen.
4. Verbesserung der Strukturen und Mechanismen der ASEAN: Hierzu ist vorgesehen, die gesamte Organisationsstruktur der ASEAN zu überprüfen, um ihre Effizienz und Effektivität zu verbessern, die für die Beziehungen der ASEAN zu Dialogpartnern, regionalen Organisationen und wirtschaftlichen Gruppierungen zur Verfügung stehenden Mechanismen zu überprüfen und zu straffen und die Aufgaben und Möglichkeiten des ASEAN-Sekretariats daraufhin zu überprüfen, ob den wachsenden Anforderungen noch entsprochen werden kann, die mit der Umsetzung des Aktionsplans von Hanoi sowie mit der Entwicklung der ASEAN im allgemeinen einhergehen.⁸⁾

8) Auszug aus dem Aktionsplan, der anlässlich des zweiten informellen Gipfeltreffens der ASEAN im November 1998 verabschiedet wurde.

Schon bei einer oberflächlichen Betrachtung der in dem Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen wird klar, daß nach Meinung der ASEAN-Führer nur die Kooperation auf regionaler und internationaler Basis bei der Lösung einer Anzahl von Fragen und Problemen helfen kann, die sich sämtlich zu einer Krise ausweiten können, wenn man sie unbeachtet läßt. Dafür bietet der Aktionsplan von Hanoi zwar einen guten Ausgangspunkt, aber er muß noch genauer analysiert, ausformuliert und durch Prioritäten ergänzt werden, besonders deswegen, weil die zur Verfügung stehenden Fristen und Ressourcen knapp sind.

In diesem Zusammenhang hat die ASEAN einem Initiativvorschlag Japans und anderer Dialogpartner zugestimmt, bei der gedanklichen Weiterentwicklung des Aktionsplans Hilfestellung in Form einer Reihe

von Beratungssitzungen zu leisten, die im Herbst 1999 beginnen soll. Zweck dieser Sitzungen ist es, zusammen mit den führenden Köpfen der Region den Aktionsplan so auszuformulieren, daß die darin festgelegten Ziele so effektiv wie möglich erreicht werden können. Auch das ASEAN Institute of Strategic and International Studies (ISIS) wird sich anlässlich der Eröffnungssitzung des ASEAN 2020-Forums in Singapur in der letzten Juniwoche 1999 mit dem Aktionsplan befassen. Bei diesem Forum soll zu dem Aktionsplan ein Memorandum erarbeitet werden, das durch das ASEAN Senior Officials Meeting der Ministerkonferenz im Juli vorgelegt werden soll.

Darüber hinaus wurden im Laufe der letzten Jahre auch noch andere Anstrengungen unternommen. Das Kolloquium der ASEAN-ISIS über Menschenrechtsfragen, das jährlich vom Institute for Strategic and Development Studies Inc. (ISDS) veranstaltet wird, dient zum Beispiel dazu, das Verständnis für Menschenrechtsfragen innerhalb der ASEAN zu fördern, damit aus diesen Fragen weder Spannungen noch Konflikte entstehen. Auch dient dieses Kolloquium dazu, die Schaffung einer regionalen Einrichtung zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Südostasien zu unterstützen, eine Zielsetzung, der sich selbst die Vertreter der Regierung in Yangon beim letzten Kolloquium in Manila Mitte Februar 1999 grundsätzlich anschlossen.

Um den Aufbau einer engagierten Gesellschaft in Südostasien zu ermöglichen, plant das ASEAN-ISIS, in jährlichem Abstand sektorübergreifende Treffen zu organisieren, an denen Vertreter verschiedener Verbände innerhalb der ASEAN teilnehmen sollen. Bei diesem ASEAN-Volkskongreß versammeln sich Teilnehmer aus ganz Südostasien, um kritische Fragen von allgemeiner Bedeutung zu besprechen, wie zum Beispiel die Schädigung der Umwelt, die Sicherung der Lebensmittelversorgung, internationale Kriminalität, Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen usw.

Bislang setzen sich die bestehenden Netzwerke aus Think Tanks sowie Regierungs-, Wirtschafts-, und Medienvertretern zusammen, die die Elite ihrer jeweiligen Gesellschaft vertreten. Neu ist ein derartiges Forum insofern, als beim Aufbau einer echten Gemeinschaft auch möglichst viele bürgerliche Elemente der Gesellschaft beteiligt werden müssen. Wenn sich

der Durchschnittsbürger mit der ASEAN identifizieren soll, muß sie in seinem Leben Bedeutung gewinnen. Der erste Kongreß soll im November 1999 in Manila parallel zum dritten informellen Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter der ASEAN stattfinden.

Auch Organisationen, die wie das ASEAN-ISIS zur zweiten Schiene gehören, leisten bei der Lösung kritischer Probleme, die sowohl die Region selbst als auch ihre Beziehungen zu den wichtigsten Dialogpartnern, wie zum Beispiel die EU, betreffen, dadurch Hilfe, daß sie ihre Partner in den entsprechenden Ländern und Regionen mit einbeziehen. So ist man zum Beispiel bei dem ISIS-Institut der ASEAN der Ansicht, es sei an der Zeit, bestimmte Aufgaben zu übernehmen, die die Vertreter der ASEAN nicht wahrnehmen können, weil sie vollauf damit beschäftigt sind, die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Gesellschaft und die Politik ihrer Länder in den Griff zu bekommen. Sorge bereitet in diesem Zusammenhang auch die Überlegung, daß die ASEAN bei der asiatisch-europäischen Konferenz durch den Einfluß Ostasiens an den Rand gedrängt werden könnte.⁹⁾ Deswegen bemüht sich auch das ISIS-Institut der ASEAN aktiv, im Rahmen der drei durch den Rat für asiatisch-europäische Zusammenarbeit (CAEC) ins Leben gerufenen Arbeitsgruppen der ASEM-Konferenz in Seoul im Jahre 2000 zuzuarbeiten. Auch andere Maßnahmen, die in Zusammenarbeit mit Partnern in Europa in Zukunft durchgeführt werden sollen, dienen dem Ziel, der ASEAN in Europa Profil zu verleihen.

9) Trotz der andauernden Rezession in Japan und der wirtschaftlichen Flaute in Korea verzeichnet die chinesische Wirtschaft immer noch die höchste Wachstumsrate weltweit, und die Sicherheitsprobleme, die der Kalte Krieg hinterlassen hat, sind ebenfalls in Ostasien angesiedelt.

■ **Schlußbemerkungen**

Bisher hat die ASEAN die Zusammenarbeit innerhalb der Region mit einigem Erfolg als Mechanismus zur Bewältigung von innerstaatlichen wie zwischenstaatlichen Spannungen, Konflikten und Krisen eingesetzt. Mit Hilfe der präventiven Diplomatie wurden potentielle Konflikt- und Krisenherde eingedämmt, und die Organisation hat sich auf regionaler wie internationaler Ebene in bilateralen wie multilateralen Kontakten kooperativ verhalten. In Vorwegnahme des nächsten Jahrhunderts strebt die ASEAN den Aufbau einer stabilen Gemeinschaft der südostasiatischen Staaten an, die dank ihrer kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Tragfähigkeit regional

wie global auch weiterhin eine nützliche und effektive Rolle spielen kann.

Der Weg zur Umsetzung dieser südostasiatischen Vision ist zwar ohne Zweifel lang und steinig, aber wenn sich in den einzelnen Mitgliedsstaaten die Regierung und auch weitere Teile der bürgerlichen Gesellschaft entsprechend engagieren und die Zusammenarbeit mit Dialogpartnern sowie regionalen und internationalen Organisationen sich erfolgreich gestaltet, besteht vielleicht die Chance, im Laufe des nächsten Jahrzehnts diese Vision in ihren Grundzügen zu verwirklichen.

Der Text wurde von Wilfried Becker aus dem Englischen übersetzt.