

ARBEITSPAPIER

KONFLIKTE UND FORMEN AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHER KOOPERATION IN SÜDOSTASIEN

Andreas Kemper (ext.)

Sankt Augustin, Juli 1995

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
I. Reiche - Kolonialismus - Staaten	2
- Reiche	3
- Kolonialismus	4
- Staaten	5
II. Das geteilte Südostasien	6
- Die SEATO und der Krieg in Vietnam	7
- Intraregionale Zusammenarbeit	8
- Der indochinesische Sicherheitskomplex	10
- Das FPDA (Five-Power Defence Arrangement)	11
III. Regionale Sicherheit: Fragen und Probleme	12
- Probleme innerstaatlicher Stabilität	12
- Konflikte innerhalb der Region	14
- Gesamtregionale Gefahrenpotentiale	15
- Piraterie	18
IV. Strukturwandel und Stabilität in Südostasien	20
- Bündniskohärenz ohne Feind?	22
- Die Erweiterung der ASEAN	24
- Die neue Rolle der Großmächte	25
- Die neue ZOPFAN: Äquidistanz im tripolaren System	29
Zusammenfassung	31

Einleitung

Kambodscha war spätestens seit der vietnamesischen Invasion 1978/79 zum Kristallisationspunkt geworden, um den sich die Staaten Südostasiens nach dem Ende der Vietnamkriege neu formiert hatten. Im Rahmen der Pariser Verträge, die 1991 zum Abschluß kamen, haben die drei Großmächte China, USA und Rußland eine konstruktive Rolle übernommen. Die internationale Phase des Konfliktes ist vorüber, im Inneren aber schwelt der Bürgerkrieg weiter.

Es scheint eine Frage der Zeit zu sein, bis sich ganz Südostasien nach dem Abbröckeln des indochinesisch-kommunistischen Blockes unter dem Dach der erfolgreichen ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) zusammenfindet. Keine andere Organisation scheint nach dem Ende des Kalten Krieges in vergleichbarer Weise fähig, regionale Kooperation auszudehnen und auf die Risiken der Transitionsphase stabilisierend einzuwirken.

Das Asien-Konzept der Bundesregierung¹ ebenso wie die "Neue Asien-Strategie" der Europäischen Kommission² tragen dieser Sichtweise Rechnung. Die Bundesregierung und die Kommission sehen in der ASEAN einen wichtigen Ansprechpartner in Südostasien: sie sei "eine der am besten funktionierenden regionalen Organisationen". Beide Konzepte formulieren auch Einschätzungen und Vorschläge über sicherheitspolitische Zusammenarbeit, sind jedoch primär wirtschaftlich motiviert. Europa will seinen Abstand zu den Wachstumsregionen in Ost- und Südostasien abbauen. Daher wird die Betroffenheit Europas von den Entwicklungen in Asien im Rahmen des sogenannten "erweiterten Sicherheitsbegriffs" verstanden.

Die sicherheitspolitische Bühne Südostasiens ist im Umbau begriffen. Welche Rolle werden China, dessen Schatten viele schon Südostasiens Sonne verdunkeln sehen, Japan und die USA in der Phase des Strukturwandels spielen? Wie ist es um die Fähigkeit der ASEAN,

¹ Asien-Konzept der Bundesregierung vom 20. Oktober 1993, in: Europa-Archiv, Folge 6/1994, S. D 187-D 202.

² Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, Mitteilung der Kommission an den Rat, 13. July 1994 (KOM(94) 314 endg.)

die Staaten Indochinas friedlich in ihr Geflecht formeller und informeller Zusammenarbeit einzubeziehen, bestellt? Die Situation ist im Fluß. Die Debatten werden über Absichten und Potentiale geführt. Ziel des Aufsatzes ist es, Thesen zu einigen Fragen zu formulieren. Worin besteht das Profil Südostasiens als historisch-kulturell einheitlicher Raum? Lassen sich Aspekte für das Verständnis gegenwärtigen politischen Denkens und Handelns aus einer gemeinsamen, historisch begründeten Identität ableiten? Mit was für Staaten haben wir es in der Region zu tun?

In Südostasien ist nach 1945 ein Sicherheitssystem mit zwei bzw. drei konkurrierenden Großmächten entstanden. Hegemoniale Bündnisse und subregionale Kooperationen bestanden nebeneinander. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Strukturwandel die Richtung erfolgreicher gesamtregionaler Kooperation nimmt, wird zu diskutieren sein. Welche Rolle werden die Großmächte in dem neuen System spielen und wie kann die Region darauf reagieren? Welche Folgen hat das *Rapprochement* mit den alten Gegnern für die ASEAN?

Den europäischen Vorschlägen im Bereich der Sicherheitspolitik unterliegt, wenn sie in der "Förderung der internationalen Zusammenarbeit" einen "Beitrag zur Stabilität in Asien" sehen, die Prämisse, daß Kooperation und Interdependenz den Frieden fördern. Es wird zu fragen sein, welches reale Instrumentarium der ASEAN zur Verfügung steht, um Stabilität in der Gesamtregion aufzubauen und zu gewährleisten. Denn für die Aussichten Europas, an der Gestaltung von Frieden und Stabilität auf multilateraler Ebene in Südostasien konstruktiv mitzuwirken, ist die Antwort darauf von entscheidender Bedeutung.

I. Reiche - Kolonialismus - Staaten

"In Südostasien war Staatlichkeit eben im Entstehen, das Konzept war fremd und es gab keinen Präzedenzfall für Zusammenarbeit zwischen den existierenden Staaten." Mit dieser Feststellung umreißt Henry Kissinger die Ausgangslage des postkolonialen Engagements der USA in Vietnam³. Kissinger weist formal auf den Sachverhalt hin, daß die Kategorie des Staates mit durchsetzungsfähiger Territorialhoheit, Staatsvolk und handlungsfähiger

³ Kissinger, Henry, *Diplomacy*, New York 1994, S. 624.

Regierung für Südostasien nur bedingt galt. Ebenso fehlte ein System, das einigermaßen gültige Bestimmungen für das Verhältnis der Staaten untereinander vorsah.

Was passierte in Südostasien, während sich in Europa zwischen 1648 und 1871 zunächst der nach innen pazifizierte Territorialstaat und dann der Nationalstaat als vorherrschende Staatsform durchsetzten? Lassen sich Gründe aus dem historischen Prozeß ableiten, die erklären helfen, weshalb die ASEAN einzelstaatlicher Souveränität einen so hohen Stellenwert einräumt?⁴ Wo liegen die gemeinsamen kulturellen Wurzeln südostasiatischer Einheit außerhalb der geographischen Dimension, von denen die ASEAN ihre Prinzipien konsensueller Entscheidungsfindung ableitet?⁵ Das Bröckeln der Blöcke und die neuen Kooperationsbestrebungen zwingen zu einer Neudefinition der Grenzen Südostasiens.

Reiche

Harry Benda erörtert den Begriff der "Südostasiatischen Infrastruktur"⁶, indem er Kulturräume der Welt in "ausstrahlende" und "rezeptive" unterscheidet. Südostasien gehört demnach zu den letzteren. Und in der Tat zeigen die Länder der Region noch heute - wie die Rindenschichten eines alten Baumes - die verschiedenen Einflußphasen anderer Kulturen in ihrer Zivilisationsgeschichte. In Indochina heimisch gewordene Formen des Buddhismus übernahmen die Eroberervölker der Thai und Burmesen seit dem 10. Jahrhundert n. Chr. Im 13. und 14. Jahrhundert kam der Islam von Nordindien her über Handelswege in die malayische Inselwelt und löste den Hinduismus ab. Trotz aller Versuche der Mission konnte sich das Christentum nur auf den bis dahin von den Hochreligionen unerschlossenen Philippinen durchsetzen, die daher seit dem 16. Jahrhundert ihrer politischen Ordnung nach eher den spanischen Kolonien Lateinamerikas gleichen. Vietnams Kultur und politisches System wurde von chinesischen Vorbildern mitgeformt.

⁴ Beispielsweise im Bali-Vertrag (1976), Art. 2, a,b,c, Hänggi, Heiner, Neutralität in Südostasien - Das Projekt einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität, Bern u.a. 1992, S. 341.

⁵ Davidson, Paul J., ASEAN: the Legal Framework for its Trade Relations, in: International Journal XLIX, No. 3, Sommer 1994, S. 589-612, S. 595. Im Bali-Vertrag, Art. 18 bieten die Signatarstaaten anderen Staaten "Südostasiens" den Beitritt an, Hängge, a.a.O., S. 343.

⁶ Benda, Harry J., The Structure of Southeast Asian History: Some Preliminary Observations, in: Journal of Southeast Asian History, Vol. 3, 1962, S. 106-138, S. 109f.

Die Verbreitung der Hochreligionen katalysierte Prozesse der Staatsbildung. Zwei Typen von Staaten herrschten vor: einerseits die auf maritimen Handel ausgerichteten Fürstentümer an den Küsten der malayischen Inseln und auf der anderen Seite agrarisch-inländische Staaten wie das große islamische Reich von Mataram, das seinen Schwerpunkt auf Java hatte oder die Reiche der Khmer von Angkor Wat und Angkor Thom. Benda ist der Ansicht, daß Karl Wittfogels Modell der "hydraulischen Gesellschaft"⁷ mit ihrem Gottkönig als Kern in den agrarisch-inländischen Staaten Südostasiens viel prototypischer verwirklicht war als in China, für das es eigentlich konzipiert worden ist⁸.

Kolonialismus

Auf dem südostasiatischen Festland schufen die Burmesen, die Thai (Siam, Schan, Laos) und die Vietnamesen ihre vormodernen Staaten. Unter ihrem Druck schmolz das alte Großreich der Khmer zusammen, andere Staaten und Kulturen gingen unter. Inzwischen faßten in der Inselwelt die Holländer und, ab Mitte des 18. Jahrhunderts, die Engländer Fuß. Die Zunahme ihres Einflusses ging mit dem inneren und äußeren Niedergang der einheimischen Reiche einher. Schritt für Schritt drangen die Kolonialmächte im 19. Jahrhundert ins Inland vor. Charakteristisch für diesen Prozeß ist der Vertrag zwischen England und Holland aus dem Jahre 1824. Die Kolonialmächte teilten Südostasien in Einflußzonen auf und erschlossen sie systematisch⁹. Als Folge dieses Vorgehens entstand ein artifizielles Geflecht von Grenzen, das über die Länder und Völker der Region ausgebreitet wurde und das das "natürliche" Entstehen eines Völker- und Staatensystems an der Schwelle zur Moderne verhinderte. Intraregionale Konkurrenz konnte sich nicht entfalten. Statt dessen wurden die Kolonialgebiete vertikal an ihre jeweiligen Mutterländer angebunden. Anfang des 20. Jahrhunderts nahmen die USA der vorindustriellen Macht Spanien die Philippinen ab. Siam hatte sich durch geschicktes Lavieren und weitsichtige Reformen vor der Kolonisierung als Puffer zwischen England und Frankreich bewahren können. Holland und England teilten sich die malaische Inselwelt. Burma gehörte zu Britisch-Indien und Frankreich herrschte in Vietnam, Kambodscha und Laos.

⁷ Nach Wittfogel zwangen die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen in den großen Flußtälem (Nil, Indus, Huanghe etc.) die Gesellschaften zur Bildung von Einheitsstaaten, um die Arbeitskräfte zu koordinieren.

⁸ Benda, a.a.O., S. 113.

⁹ Tate, D.J.M, *The Making of Modern Southeast Asia*, Vol. I, New York u.a. 1971, S. 317ff.

Die erstmalige Einigung kam plötzlich und von anderer Seite: zwischen Juli 1941 und März 1942 okkupierte Japan fast ganz Südostasien. Das japanische Interregnum erschütterte die Grundfesten europäischer Herrschaft in der Region. Indem Japan die jungen, antikolonialen Eliten in die Führung kooptierte, entstanden wichtige politische Voraussetzungen für die Nachkriegszeit¹⁰.

Staaten

Anders als die europäischen Staaten, die nach dem II. Weltkrieg ohne großen Verzug in relativ stabilen Strukturen den Wiederaufbau beginnen konnten, mußten die jungen Staaten Südostasiens ihre Staatsgebiete gewissermaßen erst mit Hoheit ausfüllen: In Europa waren die Staaten Mittel und Rahmen wirtschaftlicher Entwicklung, in Südostasien waren sie Aufgabe und Herausforderung an die Regierenden und ein Problem für diejenigen, die nicht zur herrschenden ethnischen/religiösen Gruppe gehörten.

Eine Kombination mehrerer Problemkreise hat in den Staaten Südostasiens nach dem II. Weltkrieg schwerwiegende Probleme gezeitigt: In kolonialer Zeit konkurrierten die verschiedenen Völker innerhalb einer kolonialen Einheit nicht direkt miteinander um Einfluß und Macht, sondern höchstens um die Gunst der jeweiligen Kolonialmacht. In vormoderner Zeit hatten die Völker entweder eigene oder halbautonome Fürstentümer gebildet, deren politische Beziehungen ökonomischer und/oder dynastischer Natur waren. Aufgrund der geringen Verkehrsdichte und der lockeren politischen und wirtschaftlichen Bande blieben die Kontakte auf ein geringes Maß beschränkt. Oft bedienten sich die Kolonialmächte später dieser überkommenen Ordnungsstrukturen für eine Politik des *divide et impera*. Nach der Unabhängigkeit vertraten nach außen profilierte Staatsführer wie Indonesiens Sukarno oder Burmas U Nu im Innern häufig nur die Interessen ihrer ethnischen Gruppen und ihres Klans¹¹. Sie entfremdeten dadurch andere Gruppen den

¹⁰ Benda führt aus, daß die Japaner erstmals in den Kolonien Armeen aus den Bevölkerungen der ethnischen Mehrheiten bildeten. Als Regel hatte man koloniale Hilfstruppen immer aus Minderheiten rekrutiert, a.a.O., S. 137.

¹¹ Zu kulturellen Dimensionen der Macht, s. Pye, Lucian, *Asian Power and Politics*, Cambridge, Mass./London 1985

entstehenden staatlichen Strukturen¹². Den Staaten fehlte deshalb ein legitimes Monopol physischer Gewalt, um leistungsfähige Institutionen aufzubauen. Aus dem Mangel an geregelten Verfahren für das friedliche Austragen von Konflikten folgte, daß selbst relativ kleine Differenzen zwischen konkurrierenden Gruppen Bürgerkriegspotential in sich bargen. Der Prozeß der sozialen Mobilisierung, der die Kontakte zwischen den Gruppen oft schlagartig und der Tendenz nach kompetitiv erweiterte, legte den Grund für weitere Konflikte¹³. Für äußere Gegner ebenso wie für die Kolonialmächte, bzw. später die Großmächte, bot diese Situation einen willkommenen Hebel, um Einfluß zu nehmen¹⁴

Der Begriff der "kulturellen Infrastruktur" erscheint vor diesem Hintergrund nur ein abstraktes Konzept zu sein, dem keine konkreten Ähnlichkeiten in den Kulturen selbst entsprechen. Vielmehr scheint Südostasien nicht mehr als ein geographischer Begriff zu sein. Die Region zeichnet sich aus durch:

- ethnische, religiöse und kulturelle Heterogenität
- sehr verschiedene staatliche Traditionen
- unterschiedliche Erfahrungen mit westlichem Kolonialismus
- schwache staatliche Strukturen, deren ziviler Teil nur bedingt geeignet ist, das Konfliktpotential von Modernisierung und Staatswerdung aufzufangen
- keine Tradition kooperativer Außenpolitik der Staaten

II. Das geteilte Südostasien

Die Internationalisierung des vietnamesischen Bürgerkrieges ließ Südostasien zum Brennpunkt von gleich zwei Kalten Kriegen werden: des Ost-West-Konflikts und des Ost-Ost-Konflikts. Die offen ausgetragene Konkurrenz der Großmächte zwang die Staaten der Region, sich entlang von außen vorgegebener Konfliktlinien zu gruppieren. Der französisch-vietnamesische Konflikt rief nach 1954 die USA einerseits und die Sowjetunion

¹² W. Connor ging soweit, von der Notwendigkeit zu sprechen, die "ethnische Unterschiedenheit" müsse möglicherweise zum Zwecke des Nation-building "zerstört" werden, in: Nation building or Nation-destroying?, in: World Politics, Vol. 24, No. 3, April 1972, S. 319-355; S. 336.

¹³ Connor formuliert angelehnt an Karl Deutsch: "[...] was Deutsch als soziale Kommunikation und Mobilisierung bezeichnete, neigt dazu, kulturelles Bewußtsein zu vergrößern und interethnische Konflikte zu verschärfen", a.a.O., S. 328.

¹⁴ Milne, R.S., The Influence of Foreign Affairs on Ethnic Minorities with External Ties, in: Zacher, M.W./Milne, R.S. (eds.), Conflict and Stability in Southeast Asia, New York 1974, S. 81-120.

und China andererseits auf den Plan; die Rivalität zwischen Vietnam und den Khmer Rouge ab 1978 eskalierte durch die verstärkten Parteinarbeitungen der Sowjetunion und Chinas.

Im Verlauf dieser Konflikte konkurrierten und ergänzten sich drei Kooperationssysteme: bi- und multilaterale Bündnisse unter dem Schutz der USA, der indochinesische Sicherheitskomplex und subregionale Ansätze im westlich orientierten Lager.

Die SEATO und der Krieg in Vietnam

Obgleich die USA an den Genfer Verhandlungen über den Frieden des französisch-vietnamesischen Krieges nicht teilgenommen hatten, schufen sie im September 1954 mit der SEATO (Southeast Asian Treaty Organization) ein Instrument, um die dort getroffenen Vereinbarungen zu garantieren.

Von Anfang an fehlte den Mitgliedern der SEATO (Australien, Frankreich, Neuseeland, Pakistan, Philippinen, Thailand, Großbritannien und USA) eine Grundlage an gemeinsamen Interessen und Zielen. Art. IV, Abs. 1, des Vertrages von Manila koppelt den Beistandsmechanismus nicht wie üblich an Art. 51 der UN-Charta, sondern nur an die "verfassungsmäßigen Prozesse" der Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus liegt in Art. IV, Abs. 2 eine weitere Beistandsklausel vor, die im Konfliktfall nur Konsultationen vorsieht¹⁵. Die dem Vertrag beigefügten Dokumente erklären die Doppelung: das "Verstehen der USA" sieht vor, daß Art. IV, Abs. 1, nur im Falle einer kommunistischen Aggression Anwendung finden soll, sonst gilt Art. IV, Abs. 2¹⁶. Das "Protokoll" zum Vertrag legt ferner fest, daß die Bestimmungen aus Art. III (wirtschaftliche Zusammenarbeit) und IV auch für die Staaten Kambodscha, Laos und das "freie Territorium unter der Jurisdiktion des Staates Vietnam" gelten sollen¹⁷. Die SEATO legalisierte also vor allen Dingen die Intervention der USA in Südvietnam¹⁸.

¹⁵ Haas, Michael (ed.), Basic Documents of Asian Regional Organizations, New York 1974, Vol. I, S. 268.

¹⁶ Haas, ebd., S. 270.

¹⁷ Haas, ebd., S. 272.

¹⁸ Herring, George C., America's Longest War, New York u.a. 1979, S. 45.

Die SEATO wurde nach 1973 formal nicht aufgelöst. Ihre immer nur bedingte Rolle als Verteidigungsbündnis zeigt sich daran, daß die USA ihre Beistandsverpflichtungen zu Schlüsselpartnern bilateral regelten: mit den Philippinen existierten seit 1946 Abkommen und bereits nach der Laos-Krise hatten die USA ihre Position in Indochina westlich des Mekong mit Thailand im Rusk-Thanat-Kommunique (1962) bilateral abgesichert.

Intraregionale Zusammenarbeit

Unmittelbare Gründe zur Zusammenarbeit der jungen Staaten waren Probleme, die sich aus der Staatswerdung ergaben. Erst im dritten und vierten Schritt gelang es, Visionen regionaler Kooperation zu entwickeln und gegen die widrige Wirklichkeit der Indochina-Kriege hochzuhalten. Erste Schritte zur Zusammenarbeit unternahmen 1961 Malaya (ab 1963 Malaysia), Thailand und die Philippinen in der ASA (Association of Southeast Asia)¹⁹. ASA wurde bald in den Rivalitäten zwischen Malaysia, den Philippinen und dem Nichtmitglied Indonesien über die nordbornesischen Gebiete, die Teil der malaiischen Föderation werden sollten, zerrieben. Der Versuch, die Frage auf dem Weg einer losen Konföderation der drei malaiischen Staaten, MAPHILINDO (Acronym für MALaya, PHilippinen, INDOnesien), zu lösen, mißlang²⁰. Es kam zu schweren Kämpfen zwischen indonesischen Irregulären und Malaysia, dem britische, australische und neuseeländische Truppen zur Hilfe eilten²¹.

Erst der Sturz Sukarnos 1965/66 und das *Rapprochement* zwischen Indonesien und Malaysia schufen die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der nicht direkt in den Krieg verwickelten Staaten Südostasiens. In der Bangkok-Deklaration vom 8. August 1967 begründeten die Staaten mit der ASEAN ein Gegenmodell zur andauernden Großmächterivalität. Als die Amerikaner nach der Tet-Offensive 1968 begannen, ihre Verpflichtungen Südvietnam gegenüber zu relativieren, bestätigte das Befürchtungen in der ASEAN über die Unsicherheit von Großmachtgarantien. Die Vision einer "Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität" (ZOPFAN), die die Außenminister der ASEAN im November 1971 annahmen, war gekennzeichnet durch:

¹⁹ Haas, Michael, Basic Documents of Asian Regional Organizations, Vol. II, New York 1974, S. 1259-60.

²⁰ Haas, a.a.O., S. 1261-63. Die Philippinen traten von ihrem Anspruch auf Sabah formal nicht zurück.

²¹ O'Connor, Michael, FPDA Helps Stabilize Southeast Asia, in: Defense News, 24-30. Jan. 1994, S. 23.

- den Wunsch, internationale Spannungen zu verringern,
- die Einsicht in die Bedeutung "Nuklearwaffenfreier Zonen", und
- die Absicht, die Anerkennung von Südostasien als einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität, frei von der Einmischung äußerer Mächte, herbeizuführen²².

Die bestehenden bi- und multilateralen Bündnisse aller Signatarstaaten - außer Indonesien - mit externen Garantiemächten zeigten die Kluft, die sich zu jenem Zeitpunkt zwischen Ideal und Wirklichkeit auftat.

Der Abzug amerikanischer Bodentruppen und der Sieg Nordvietnams schienen 1975/76 einer Zukunft in friedlicher Koexistenz zwischen ASEAN und Indochina den Weg freizugeben. Im "Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit" von Bali formulierten die ASEAN-Staaten am 24. Januar 1976 ein Angebot an die Staaten Indochinas. Die ASEAN-Staaten umrissen darin ein Modell friedlicher Koexistenz mit der Perspektive, allmählich enger zusammenzuarbeiten. Sie konkretisieren einige Gedanken des ZOPFAN-Konzepts: Die einzelnen Staaten sollen frei von äußerer Einmischung nach "nationaler Spannkraft" streben (Art. 11). Indem jeder für sich "nationale Spannkraft" anstrebt, entsteht diesem Konzept zufolge die Möglichkeit, für die Stärkung der "regionalen Spannkraft" zu kooperieren (Art. 12)²³. Darüber hinaus sieht der Vertrag einen "Hohen Rat" vor, den Konfliktparteien im gegenseitigen Einvernehmen als Schlichter anrufen können (Art. 14-16). Doch der hoffnungsvoll begonnene Versuch endete mit Vietnams Zurückweisung und neuer Grabenbildung in der Ost-Ost-Phase des Kalten Krieges. Wenngleich die multilaterale Zusammenarbeit geringfügig blieb, verstärkten die ASEAN-Staaten in den 80er Jahren ihre militärische Zusammenarbeit auf bilateraler - oder im "Fünf-Mächte-Verteidigungsabkommen" - auf multilateraler, Ebene nachhaltig²⁴.

Sensibilisiert durch die schwierigen Friedensverhandlungen mit den Konfliktparteien Kambodschas und gestärkt durch die bilateralen Erfahrungen der 80er Jahre erhob die ASEAN Sicherheitsfragen in der Singapur-Deklaration vom Januar 1992 formal auf ihre

²² Haas, a.a.O., S. 1282-83.

²³ Bali-Vertrag, in: Hänggi, Heiner, Neutralität in Südostasien - Das Projekt einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität, Bern u.a. 1992, S. 342.

²⁴ Für eine Aufzählung jährlich abgehaltener Manöver, s. Acharya, Amitav, A New Regional Order in South-East Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era, Adelphi Paper 279, London 1993 S. 70f.

Tagesordnung. Modifiziert durch die Einrichtung des ASEAN Regionalforums (ARF) umfaßt das institutionelle Gerüst der ASEAN nunmehr:

- jährliches Ministertreffen (AMM), die zentrale Koordinationsinstanz (seit 1967)
- Postministerielle Treffen (PMM)
- Treffen hoher Beamter (SOM)
- die dreijährliche ASEAN-Gipfelkonferenz (seit 1992)
- ASEAN-Regionalforum (seit 1994)

Für die ständigen Aktivitäten sind das Generalsekretariat, die nationalen Sekretariate und eine Reihe von Fachausschüssen zuständig²⁵. Der Bali-Vertrag soll fortan den Rahmen für regionale Zusammenarbeit in Südostasien bilden²⁶.

Der indochinesische Sicherheitskomplex

Nordvietnam konnte sich bis 1976 auf kein der SEATO vergleichbares formelles Bündnissystem stützen. Abgesehen von systematischer Waffenhilfe war der Schutz, den Vietnam genoß, mit dem amerikanischen für Südvietnam nicht zu vergleichen. Ähnlich der Situation in Korea rückten zwar zwischen 1965 und 1968 insgesamt 320000 (jährlich bis zu 170000) chinesische "Freiwillige" in Nordvietnam mit dem Auftrag ein, die Front zu stabilisieren und ein Übergreifen des Konflikts auf chinesisches Gebiet zu vermeiden²⁷. In den 70er Jahren aber kühlte sich nach der Vereinigung Vietnams das Verhältnis zum alten Partner China merklich ab. Vier Faktoren waren im wesentlichen dafür verantwortlich:

- die sowjetisch-vietnamesische Annäherung
- die Einflußnahme und spätere Invasion Vietnams in Kambodscha zuungunsten China
- offene Territorialdispute (während des Vietnamkrieges hatten sie keine Rolle gespielt)
- die Behandlung der ethnischen Chinesen in Vietnam.

²⁵ Davidson, Paul, J., ASEAN: The Legal Framework for its Trade Relations, in: International Journal XLIX, No. 3, Sommer 1994, S. 588-612, S. 590f.

²⁶ Singapore-Declaration, in: SA (Südostasien aktuell), März 1992, S. 194.

²⁷ Nach chinesischen Angaben, Volkszeitung (Renmin Ribao) 21. Nov. 1979, S. 1 und 4.

1978 schloß Vietnam einen Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Sowjetunion. Von 1979 bis 1991 wurde die vietnamesisch-chinesische Konfliktlinie eine wesentliche Komponente im Kambodscha-Konflikt.

Das FPDA (Five-Power Defence Arrangement)

1957 schloß Großbritannien mit der eben unabhängig gewordenen Malayischen Föderation das "Anglo-Malayische Abkommen über äußere Verteidigung und gegenseitige Hilfe". Das Abkommen diente dem konkreten Zweck, Malaya gegen die "Politik der Konfrontation" Sukarnos beizustehen. 1963 befand sich Malaysia wegen des Streits über die nordbornesischen Gebiete Sarawak und Sabah, die der malaiischen Föderation beitreten sollten, mit Indonesien praktisch im Krieg. Unter der Voraussetzung, daß die nordbornesischen Gebiete ebenso wie Singapur der Föderation mit dem neuen Namen Malaysia eingefügt würden, erklärte sich Großbritannien im "Anglo-Malaysia Defense Agreement" (AMDA) bereit, die Bestimmungen des Vertrages von 1957 auf den neuen Staat zu übertragen.

Um der Abnahme britischer Präsenz Rechnung zu tragen und zugleich ein bewährtes multilaterales Sicherheitsabkommen zu erhalten, verabschiedeten am 16. April 1971 die Verteidigungsminister von Großbritannien, Australien, Neuseeland, Malaysia und Singapur in London das "Five-Power Defense Ministers' Communique". In dem Kommunique, praktisch eine Neuauflage des AMDA, erklärten die Minister die Verteidigung von Malaysia und Singapur für unteilbar und vereinbarten, im Falle eines Angriffs auf die beiden Staaten, sofort über Gegenmaßnahmen zu beraten. Der operative Kern des Abkommens sieht ein "Integriertes Luftverteidigungssystem" in Malaysia und Singapur vor, sowie einen "Luftverteidigungsrat" aus Offizieren der Mitgliedsstaaten, der für das System verantwortlich ist²⁸.

Das FPDA spielt nach wie vor eine Rolle in der "Sicherheitsarchitektur" Südostasiens. Mitte der 80er Jahre gab es Überlegungen, ob Brunei dem FPDA beitreten sollte, die sich nicht materialisierten²⁹. Andererseits sind die angelsächsischen Mitgliedsstaaten nicht bereit, sich in regionale Grenzstreitigkeiten hineinziehen zu lassen. Als die Philippinen ihren Anspruch auf Sabah 1986 wieder hervorholten, unterstützten die Bündnispartner Malaysia nur sehr zögerlich³⁰.

²⁸ Five-Power Defense Ministers' Communique, in: Haas, a.a.O., S. 348-349.

²⁹ Menon, K.U., A Six-Power Defense Arrangement in Southeast Asia?, in: CSE, Vol. 10, No. 3, Dec. 1988, S. 306-327.

³⁰ Menon, a.a.O., S. 347.

III. Regionale Sicherheit: Fragen und Probleme

Während des Kalten Krieges spielten übergeordnete Sicherheitsinteressen die Rolle von natürlichen Integrationsfaktoren in Südostasien. Innere Bedrohungen durch außengesteuerte Insurgenten sowie die von den Großmächten diktierten Konfliktlinien verwiesen zwischenstaatliche Dispute auf einen untergeordneten Rang. Gepaart mit den Folgen der Staatswerdung könnte man argumentieren, daß die Bedrohung von innen drückender war als die von außen³¹. Das Ende des Kalten Krieges, damit auch das Ende des ideologischen Gegensatzes, koinzidierte mit der Auflösung von Pekings "Fünften Kolonnen" in einer Reihe von ASEAN-Staaten. Verbliebene innerstaatliche und zwischenstaatliche Konflikte mit historischem, sozialem und/oder ethnisch-religiösem Hintergrund könnten jedoch weiterhin zum Prüfstein für den Willen zur Zusammenarbeit unter den veränderten Bedingungen werden. Ebenso verhält es sich mit den zwischenstaatlichen Rivalitäten in der Region, die sich erneut entfalten könnten. Im Sinne einer Bestandsaufnahme sollen im folgenden einige ungelöste Konflikte vorgestellt werden.

Probleme innerstaatlicher Stabilität

Nachdem der Javaner Sukarno die unter dem Druck der Kolonialmächte föderalistisch gehaltene Verfassung aufgehoben hatte, wurde Indonesien, wie 1945 geplant, ein Einheitsstaat. Separatistische Gruppen in den Regionen reagierten darauf, indem sie sich bewaffneten. Es gibt heute in Zentralsumatra, Aceh (Nordsumatra) und Südsulawesi eine Reihe auf niedrigem Niveau operierender bewaffneter Oppositionsgruppen, die durchaus über ein Potential für ausgewachsene lokale Konflikte verfügen. So kam es z.B. in Aceh 1990 zu Kämpfen, die bis zu 1000 Menschenleben forderten³².

Der meist diskutierte Fall innerstaatlicher Spannungen ist der anhaltende Konflikt in Ost-Timor. Als die portugiesische Kolonialverwaltung 1975 überstürzt die Insel verließ, befand sich das hoffnungslos unterentwickelte Ost-Timor am Rande eines Bürgerkrieges. Die

³¹ Acharya, a.a.O., S. 17.

³² Machetzki, Rüdiger, Osttimor: Eine Nachbetrachtung, in: SA, Mai 1002, S. 284.

Unabhängigkeitsbewegung Fretilin befand sich im Kampf mit Gruppen, die für einen Anschluß an Indonesien plädierten. Dieser Anschluß wurde am 17. Juli 1976 vollzogen. Seither geht die indonesische Armee mit Härte gegen die Fretilin vor. Obgleich Indonesien in Ost-Timor beachtliche Entwicklungserfolge erzielt hat³³, belasten die Menschenrechtsverstöße der Armee Indonesiens außenpolitische Rolle regional und global erheblich³⁴.

Vielleicht das größte innerstaatliche Krisenpotential gegenwärtig in der ASEAN stellt die Lage auf der südlichen Hauptinsel der Philippinen, Mindanao, und dem angrenzenden Sulu-Archipel dar. Seit der spanischen Herrschaft über die Philippinen kämpfen die muslimischen Völker dort gegen ihre katholischen Herren im Norden. 1970 organisierten sich zwei islamische Bevölkerungsgruppen, die Tausugs im Sulu-Archipel und die Maguidanaos auf Mindanao, in der "Moro National Liberation Front" (MNLF). 1978 spaltete sich die MNLF entlang ethnischer und glaubenspolitischer Linien. Seitdem operiert die 1981 in "Moro Islam Liberation Front" (MILF) umbenannte Splittergruppe in Mindanao und die Rumpf-MNLF auf den Sulu Inseln. Kompliziert wird der Konflikt einerseits durch die ideologische Komponente der Spaltung: die neue MILF kämpft einen heiligen Krieg (Jihad) gegen die Regierung, mit dem Ziel, einen islamischen Staat zu gründen, während die MNLF eher linksgerichtet ist. Andererseits unterzeichnete die MNLF das Abkommen von Tripoli von 1976. Dieses Abkommen stand unter dem Schutz der Organisation islamischer Länder. Unter Androhung eines arabischen Ölembargos wurde die Regierung von Ferdinand Marcos gezwungen, die Autonomie von 13 Provinzen und neun Städten mit islamischer Mehrheit anzuerkennen. Die Schätzungen über die Truppenstärke der MILF liegen zwischen 6 000 (Regierung) und 120 000 Mann (Insurgenten). Die Truppenstärke der MNLF wird auf 15 000 Mann geschätzt. Besonders die Kämpfer der MILF verstehen sich als Mujahidin im weltweiten islamischen Kampf. Diese beunruhigende globale Komponente geht mit regionalen Implikationen einher, denn es wird vermutet, daß auch islamische Kreise in Malaysia und Indonesien unter den Finanziers der Moro-Rebellen sind³⁵.

³³ Machetzki, a.a.O.

³⁴ McBeth, John, Some Things Linger, in: FEER (Far Eastern Economic Review), 1. Dezember 1994, S. 16.

³⁵ Tiglaio, Rigoberto, Hidden Strength, in: FEER, 23. Februar 1995, S. 22-27, und Ders., Crescent Moon Rising, in: a.a.O., S. 27-28.

Von internen Konflikten geschüttelt wird auch das international weitgehend isolierte Burma. Im Februar 1995 gelang der Regierung mit massiver chinesischer Waffenhilfe aus China ein entscheidender Schlag gegen Verbände des Bergvolkes der Karen. Als sich die Karen auf thailändisches Gebiet zurückzogen, erklärte Bangkok, es werde keine Operationen von thailändischem Boden mehr dulden³⁶. Diese Erklärung erfolgte offenbar im Rahmen des *Rapprochement* zwischen den beiden Staaten. Thailand hatte im Juli 1994 sein Privileg als Gastgeber der ASEAN-Ministerkonferenz dazu verwendet, um Burma als Gast teilnehmen zu lassen. Die USA meldeten damals aufgrund der Menschenrechtssituation in Burma ernste Bedenken gegen diesen Schritt an³⁷, der in der ASEAN als "Konstruktives Engagement" verstanden wird.

Konflikte innerhalb der Region

Wie bereits erörtert, war und ist es ein zentrales Ziel regionaler Kooperation, die intraregionalen Konflikte einzuhegen, aufzuschieben oder einer Lösung zuzuführen. Daß diese Konflikte eng mit den Prozessen der Staatsbildung verknüpft waren und sind, zeigt sich am zentral gelegenen Malaysia, das in unerledigte Dispute mit allen seinen Nachbarn verwickelt ist.

Malaysia und Singapur liegen im Streit über die Pedra Branca Insel vor der Küste von Johore. Singapur stützt sich auf Ansprüche aus der britischen Kolonialzeit, während Malaysia behauptet, die Insel gehöre zum Staat Johore. Trotz mehrerer Schlichtungsversuche kam es noch 1991 zum Streit, als die singapurische Marine malaysische Fischer vertrieb. Ebenso auf widerstreitenden Titeln aus der holländischen und britischen Kolonialzeit basiert der Streit Malaysias und Indonesiens um die Sipadan- und Ligitan-Inseln in der Sulawesi See. Als Malaysia touristische Anlagen auf den Inseln einrichten wollte, begann sich ein Kommission mit der Frage zu befassen, bisher erfolglos.

Im Disput zwischen Malaysia und Thailand geht es um Grenzübertretungsrechte zugunsten Thailands aufgrund eines Vertrags von 1922. Der Fall kochte hoch, als thailändische

³⁶ Haubold, Erhard, Karen-Kämpfer flüchten nach Thailand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Feb. 1995, S. 8.

³⁷ Wu, Irene, Deliberate Timing, in: FEER, 21. Juli 1994, S. 29.

Truppen 1991 Schüsse auf malaysisches Gebiet abgaben. Die Regelung wurde ebenfalls an eine bilaterale Kommission für Grenzfragen überwiesen.

Aus der Zeit der Staatswerdung Malaysias stammt der seit langem andauernde Streit mit den Philippinen um den Staat Sabah, der 1963 Teil der Föderation Malaysia geworden ist. Nach dem Scheitern von MAPHILINDO führte eine Vermittlung durch Indonesien 1969 zeitweilig zur Beilegung der Frage. 1991 versuchte die Regierung Aquino, den Anspruch ganz fallen zu lassen, scheiterte aber am Senat. Der Fall wird heute dadurch kompliziert, daß sich 100000-400000 muslimische Flüchtlinge aus dem Süden der Philippinen in Sabah aufhalten. Manila vermutet, daß Moro-Insurgenten aus Mindanao dort trainiert und bewaffnet werden³⁸. Auch in der malaysischen Innenpolitik hinterläßt der Konflikt seine Spuren. Seit die regierende Partei Dr. Mahatirs in Sabah 1990 auf die Oppositionsbank verwiesen wurde, ist die kulturelle Eigenständigkeit Sabahs das zentrale Thema der "United Sabah Party" von D.J. Pairin Kittingan im Wahlkampf³⁹.

Thailand und Vietnam streiten sich seit den siebziger Jahren über Fischereirechte. Immer wieder nehmen Patrouillen Fischer der Gegenseite fest. Territorialstreitigkeiten über die Erschließung von Bodenschätzen vor dem Kontinentalsockel sorgen ebenfalls seit langer Zeit für Streit. Man ist bemüht, eine dritte Partei in die Erschließung einzubeziehen, um das Konfliktpotential zu verringern⁴⁰. Darüber hinaus beutet Thailand am Oberlauf des Mekong ohne Rücksicht das Wasser des Flusses aus. In Trockenzeiten (Januar bis Mai) könnte das in Laos, Kambodscha und Vietnam zu schlimmen Folgen führen. Eine bestimmte Wassermenge pro Sekunde muß in das Mekongdelta einströmen, damit das Meerwasser nicht in die Mündung aufwärts vordringen kann. Im Delta liegen die Hauptreisangebiete Vietnams. Ähnlich gefährlich wären die Folgen für die Landwirtschaft in Kambodscha⁴¹.

Gesamtregionale Gefahrenpotentiale

³⁸ Für die Konflikte, s. Acharya, a.a.O., S. 30-33.

³⁹ Vatikiotis, Michael, A Matter of Identity, in: FEER, 17. Feb. 1994, S. 18.

⁴⁰ Surin Maisrikrod, "The Peace Dividend" in Southeast Asia: The Political Economy of New Thai-Vietnamese Relations, in: CSA (Contemporary Southeast Asia, Vol. 16, No. 1, June 1994, S. 55-59.

⁴¹ SA, März 1995, S. 128.

Nach der Unterzeichnung der Friedensverträge in Paris spaltet gegenwärtig kein "heißer" Krieg die Region in gegnerische Lager. Aber so sehr der ASEAN-Staat Indonesien sich seit 1991 unilateral in Workshops auch bemüht, den andauernden Disput um die Inseln im Südchinesischen Meer mit multilateralem Zuckerguß zu überziehen: es will nicht glücken! Die ASEAN hat zu dem Thema mit der "ASEAN-Erklärung über das Südchinesische Meer" nur einen profillosen gemeinsamen Nenner gefunden:

- Hoheitsfragen ohne Gewaltanwendung zu lösen,
- bei umstrittenen Ansprüchen Zurückhaltung zu üben und
- den Bali-Vertrag als grundlegenden Satz von Verhaltensregeln anzuerkennen⁴².

Demgegenüber hatte Chinas Nationaler Volkskongreß am 25. Februar 1992 einem "Gesetz über die Hoheitsgewässer und angrenzenden Gebiete" zugestimmt, das sehr viel klarer die Ziele der regionalen Großmacht *in spe* umschreibt:

- Souveränität über die Paracel- und Spratly-Inseln (u.a. Inseln) (Art.2, Satz 2)
- die Gewässer innerhalb der Inseln (d.h. das Südchinesische Meer) sind chinesische Hoheitsgewässer (Art. 2, Satz 3)
- der Himmel über dem Meer ist chinesischer Luftraum (mit Konsequenzen für die militärische Nutzung etc.) (Art. 5)
- Besitzrechte am Meeresboden (Art. 5)⁴³

Anfang 1995 besetzten chinesische Militär(?)einheiten das von den Philippinen beanspruchte Mischief Reef, das innerhalb der von den Philippinen beanspruchten 200-Meilen-Zone vor der Insel Palawan liegt. Gespräche zwischen der chinesischen und der philippinischen Seite in Peking endeten am 22. März in einer Sackgasse. Daraufhin einsetzende philippinische Marineaktionen nach dem 25. März verschärften die Lage⁴⁴.

Die Ursprünge des Disputs weisen in die 60er und 70er Jahre zurück. Beteiligt an dem Konflikt sind die Staaten Vietnam, Malaysia, Brunei, die Philippinen, die Volksrepublik China und Taiwan. Die Ansprüche von China und Taiwan sind deckungsgleich, obgleich

⁴² SA, September 1992, S. 436.

⁴³ Renmin Ribao (Volkszeitung), 26. Feb. 1995, S. 4.

⁴⁴ Tasker, Rodney, A Line in the Sand, in: FEER, 6. April 1995, S. 14-16.

die Teilung des Landes natürlich Komplikationen mit sich bringt. In der Regel ist nur vom Konflikt um die Spratly-Inseln die Rede: diese Eingrenzung gilt nur für die Ansprüche der ASEAN-Staaten. Für China sind seine Ansprüche auf die Paracel- Inseln, die Macclesfield-Bank, das Pratas-Reef und die Spratly- Inseln, letztere setzen sich eigentlich aus mehreren Inselgruppen zusammen, gleichwertig. Zwischen Vietnam und China geht der Disput um die Paracel- und die Spratly-Inseln.

Alle Streitparteien, Taiwan eingeschlossen, halten einzelne Inseln besetzt. Derweil unterscheiden sich die Begründungen der Ansprüche von Seiten der ASEAN-Staaten einerseits und von China und Vietnam auf der anderen Seite erheblich. Die ASEAN erheben nur Ansprüche auf Teile der Spratly-Inseln und begründen diese nach internationalem Seerecht mit der natürlichen Verlängerung ihres Kontinentalsockels⁴⁵. China und Vietnam hingegen leiten ihre Ansprüche historisch her⁴⁶.

Chiu und Park halten die von Ansprüchen des Qing-Staates (1644-1912) - dessen indirekter Rechtsnachfolger die VR China ist - abgeleiteten Ansprüche Chinas für besser begründet als die Vietnams⁴⁷. Im Moment südvietnamesischer Schwäche besetzte China am 20. Januar 1974 die Paracel-Inseln und kontrolliert sie seither.

Der Disput um die Inseln im Südchinesischen Meer hat Dimensionen unterschiedlicher Bedeutung und Reichweite:

- Durchsetzung territorialer Hoheitsansprüche
- Durchsetzung von Besitzrechten auf tote und lebende Ressourcen
- strategische Kontrolle der Seewege

Aufgrund seerechtlicher Aspekte sind die beiden ersten Probleme zu trennen. Wendet man das 200-Meter-Kriterium an, so ist der Besitz der Riffe und Inseln keineswegs direkt mit Rechten an Ressourcen auf dem anliegenden Meeresgrund verbunden. Das Meer ist dort

⁴⁵ Acharya, a.a.O., S. 34.

⁴⁶ Für eine ausführliche Darlegung und Bewertung der Gründe, s. Chiu, Hungdah/Park, Choon-ho, Legal Status of the Paracel and Spratly Islands, in: Ocean Development and International Law Journal (1975), Vol. 3, No. 1, S. 1-28, sowie Park, The South China Sea Disputes: Who Owns the Islands and the Natural Resources?, in: a.a.O. (1977), Vol. 5, No.1, S. 27-59.

⁴⁷ Chiu/Park, a.a.O., S. 15.

zwischen 1 000 und 3 000 m tief⁴⁸. Dieser Aspekt wird von der Behandlung des Problems durch die beteiligten Parteien reflektiert. So schlug Peking auf einer der Konferenzen über die Spratly-Frage in Indonesien im Juli 1992 den anderen Parteien eine "Zwölf-Zeichen-Politik" vor: "Zhuquan guiwo - Zhengyi zange - Hezuo kaifa" (Souveränität liegt bei uns - Dispute zeitweilig unterbrechen - Kooperativ erschließen⁴⁹).

Vermuteter Rohstoffreichtum im Meer und auf dem Meeresgrund heizt den Konflikt an. Reiche Vorkommen an Erdöl und Manganknollen werden vermutet. Die Gewässer sind reich an Fischen⁵⁰. Es muß derweil offen bleiben, wie jenes auch von Taiwans Verteidigungsminister Jiang Chongling⁵¹ befürwortete Lösungsmodell Pekings mit dem Seegefecht am 19. März 1992 zwischen chinesischen und vietnamesischen Marineeinheiten in den westlichen Spratlies und den jüngsten Ereignissen vereinbar ist. Durch eine kooperative Erschließung würden andererseits die übrigen Konfliktparteien die Ansprüche Chinas anerkennen. Ihre Zustimmung zu dieser Formel ist daher nicht zu erwarten.

Die dem Disput innewohnende strategische Problematik betrifft insbesondere Staaten wie Japan, dessen Öllieferungen zu etwa 90% durch die Malakka-Straße gehen und dann westlich an den Spratlies vorbeiführen. Die Konsequenzen des Gesetzes vom 25. Februar 1992 sind schwer meßbar. Für die ASEAN-Staaten könnte das Insel-Problem im Zusammenhang der Erweiterung zur Fußangel werden: die schlauen Vietnamesen klatschten im März den philippinischen Protesten gegen Pekings Vorgehensweise lauten Beifall⁵². Vietnam könnte als künftiges ASEAN-Land über die Spratly-Frage versuchen, das 1974 *de facto* erledigte Paracel-Problem wieder aufzurollen und die Unterstützung seiner Partner einzufordern. Zusätzlich werden die Ansprüche Vietnams auf die Spratly-Inseln den Konfliktstoff innerhalb der erweiterten ASEAN bereichern.

Piraterie

⁴⁸ Chiu/Park, ebd., S. 5.

⁴⁹ Jun, Zhan, China goes to the Blue Waters, in: Journal of Strategic Studies, Vol. 17, No. 3 (Sept. 1993), S. 180-208, S. 202.

⁵⁰ Jun, a.a.O., S. 197. Park, a.a.O., S. 37ff.

⁵¹ Interview in Yazhou Zhoukan (International Chinese Newsweekly), 23. April 1995, S. 34.

⁵² Tasker, a.a.O., S. 14.

Das "International Maritime Bureau" mit Sitz in London bezeichnete 1992 die Seewege von der Nordspitze Sumatras durch die Malakka-Straße bis zu deren Ausgang, der Singapur-Straße und dem Phillip-Kanal, als die international durch Piraterie am meisten gefährdeten Gewässer. Etwa 40-50000 Schiffe, die diese Linien jährlich befahren, weisen deren strategische Bedeutung aus. Von 1989 bis 1991 erhöhte sich die Zahl der gemeldeten Fälle von Piraterie in der Region von drei auf 203⁵³. Dieser eklatante Zuwachs rief internationale Organisationen auf den Plan, die sogar den Boykott von Häfen androhten, wenn die Staaten der Region nicht Schutzvorkehrungen trafen. Indonesien und Singapur gewährten sich im Juli 1992 in einem Abkommen im Falle der Verfolgung von Piraten das Recht zur Nacheile in die Hoheitsgewässer des Nachbarn. Im August des Jahres hielten sie das erste gemeinsame maritime Polizeimanöver unter dem neuen Abkommen ab⁵⁴. Auch Malaysia soll auf indonesischen Vorschlag in die Zusammenarbeit einbezogen werden.

Piraterie in Südostasien hat jedoch mehrere Gesichter. Große Befürchtungen herrschen beispielsweise in der Region über die katastrophalen ökologischen Folgen von Piraterie: wenn Piraten vor ihrer Flucht die Mannschaft fesseln und das Schiff treiben lassen, könnte das in den vielbefahrenen Seewegen zu schlimmen Unfällen führen. Viele der Schiffe sind große Öltanker⁵⁵.

Im Januar 1994 erregte noch ein ganz anders gelagerter Fall die Aufmerksamkeit der zuständigen Behörden. 500 km von der chinesischen Küste entfernt brachte die chinesische Marine einen Frachter auf, ließ ihn einen chinesischen Hafen ansteuern, konfiszierte die Ware und ließ die Schiffsbesitzer eine Auslösesumme bezahlen. Es kursiert die Befürchtung, China versuche auf diese Art, seine Hoheitsrechte über das Süd- und Ostchinesische Meer anzumelden⁵⁶. Als im ersten Halbjahr 1993 zunehmend russische Schiffe Opfer derartiger Aktionen wurden, entsandte Moskau eine Flotille in die Region und drohte den "Piraten" mit Krieg⁵⁷. Ein Mitarbeiter des "Malaysian Institute of Maritime Affairs"

⁵³ Acharya, a.a.O., S. 37.

⁵⁴ Acharya, a.a.O., S. 39.

⁵⁵ Acharya, a.a.O., S. 38.

⁵⁶ Vatikiotis, M./Westlake, M./Kaye, L., Gunboat Diplomacy, in: FEER, 16. Juni 1994, S. 22-24.

⁵⁷ Vatikiotis et al., a.a.O., S. 23.

hingegen deutete den Vorgang als "Symptom eines größeren Problems in China: die Lockerung der Autorität der Zentrale über die Peripherie."⁵⁸

⁵⁸ Vatikiotis et al., ebd., S. 23.

IV. Strukturwandel und Stabilität in Südostasien

Die Parameter des internationalen Systems für und in Südostasien haben sich seit 1991 erheblich verändert. Die Konfrontation zwischen ASEAN und Indochina ist dem Streben nach wirtschaftlicher Kooperation gewichen. Die Großmächte sind in einer Umgruppierung begriffen, wobei die Sowjetunion/Rußland praktisch weggefallen ist.

Der Moment des Feindbildverlustes ist immer ein schwieriger. Über zwei Dekaden stand das ZOPFAN-Modell im Raum und mit dem Hinweis auf die indochinesische Bedrohung erklärte man die Probleme seiner Verwirklichung.

Kenneth Waltz definiert Stabilität als "die Fortsetzung der [internationalen] Struktur ohne das Auftreten größerer zerstörerischer Gewalt; dabei ist die "Struktur" selbst das Muster, wie die Macht [im internationalen System] verteilt ist."⁵⁹ Offensichtlich ist die Struktur in Südostasien in dynamischer Veränderung begriffen. Den Staaten der ASEAN wächst angesichts der reduzierten Präsenz der Großmächte mehr Verantwortung für die Wahrung der Stabilität gerade während der Transitionsphase zu.

Anders als Mearsheimer, der mit zunehmender "Multipolarität" des internationalen Systems das Potential für instabile Entwicklungen wachsen sieht⁶⁰, argumentiert ein Theoretiker des Multilateralismus, John Ruggie. Seiner Ansicht nach "scheint da wenig Zweifel zu sein, daß multilaterale Normen und Institutionen geholfen haben, seine [des Kalten Krieges, d.A.] internationalen Konsequenzen aufzufangen. Wirklich, solche Normen und Institutionen scheinen heute [nach dem Kalten Krieg, d.A.] eine bedeutende Rolle beim Management eines breiten Spektrums regionaler und globaler Veränderungen im internationalen System zu spielen."⁶¹

Folgt man dem Modell internationaler Institutionen von Waltz, in dem Organisation immer dem Stand der Struktur entsprechen muß, dann ist es die Frage, ob Ruggie mit seiner These

⁵⁹ Waltz, Kenneth, International Structure, National Force, and the Balance of World Power, in: Rosenau, J.N., International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory, (rev. ed.) New York 1969, S. 312.

⁶⁰ Mearsheimer, John J., Back to the Future, in: International Security, Sommer 1990, Vol. 15, No. 1, S. 5-56, S. 14f.

⁶¹ Ruggie, John G., Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: International Organization 46/3, Sommer 1992, S. 561-598.

das "Falsche Versprechen der Institutionen"⁶² noch unterstreicht. Wenn die Struktur sich ändert, müßte sich auch die Institution ändern, zumindest in Wesen und Charakter, wenn nicht sogar in ihrer äußeren Erscheinung. Der Warschauer Pakt beispielsweise löste sich auf. Das "Falsche Versprechen" aber besteht darin, daß internationale Organisationen generell mehr versprechen als sie vermögen. Modifiziert man die pointierte Position Mearsheimers, so kritisiert sie die Suggestion, die Funktionsfähigkeit einer Organisation werde durch einen Strukturwandel im internationalen System nicht oder kaum beeinträchtigt, ja sie wirke als solche friedentiftend. Wenn also eine Organisation den Strukturwandel durch innere Anpassung mitvollzieht, schafft sie die Voraussetzungen dafür, ihre regulierende Funktion auch weiterhin zu erfüllen. Die Tendenzen zur Ausweitung multilateraler Zusammenarbeit in Europa und Südostasien könnten Ruggie dann Recht geben, wenn die alten Organisationen sich zugleich den neuen Strukturen anpassen. Allerdings gilt in beiden Regionen, daß erst durch die Einbindung der USA als Ordnungsmacht regionale Kooperationen im Sicherheitsbereich wirksam wurden. Um sich einen Eindruck von der Dynamik des Strukturwandels in Südostasien zu verschaffen, sind daher globale, regionale und zwischenstaatliche Entwicklungen gleichermaßen im Auge zu behalten. Den Aktivitäten der ASEAN zu viel Aufmerksamkeit zu schenken, könnte sich als voreilige Überschätzung ihrer Bedeutung erweisen.

Der Friedensprozeß in Kambodscha war ein zentrales Problem, mit dem sich die ASEAN spätestens seit 1986 intensiv befaßt hat. Der Friedensprozeß ging, besonders in der Spätphase, direkt mit dem Rapprochement zwischen Vietnam und ASEAN einher: wie wirkte sich dieser Prozeß auf die Kohärenz der ASEAN aus? Wie sehen in diesem Licht die Chancen aus, Vietnam in die ASEAN zu integrieren?

Vor dem Hintergrund dieser intraregionalen Prozesse haben sich für die Großmächte die Möglichkeiten, auf die Region bzw. die Staaten Einfluß zu nehmen und am wirtschaftlichen Geschehen teilzunehmen, erheblich verändert. Insbesondere die USA, Japan und die Volksrepublik China sind im Begriff, ihre Rolle in der Region neu zu definieren. Welche Optionen hat die erweiterte Region, auf diese äußeren Herausforderungen zu antworten?

⁶² Mearsheimer, John J., The False Promise of Institutions, in: International Security, Winter 1994/95, Vol. 19, No. 3, S. 5-49.

Bündniskohärenz ohne Feind?

Am 26. Januar 1995 beschlossen die ASEAN-Staaten in Jakarta die Aufnahme Vietnams als Vollmitglied in die ASEAN zum Juli 1995. Zwischen diesem Schritt und dem ersten Tauwetter in Indochina 1975/76 lag ein weiter Weg über die Schlachtfelder von Kambodscha und durch die Konferenzräume von Jakarta, Pattaya und Paris. Obgleich unter der Ägide der ASEAN informelle Friedensgespräche in Jakarta geführt wurden, der Ort weist auf Indonesiens prominente Rolle dabei hin, kamen seit 1988 entscheidende Impulse zur Wiederannäherung von Vietnams eigentlichem Gegner: Thailand. Die 1988 neu ins Amt gewählte, demokratische Regierung unter Premierminister Chatichai Choonhavan ergriff nach acht Jahren militärischer Präponderanz in Thailand die Gelegenheit und reagierte konstruktiv auf Vietnams Politik der wirtschaftlichen Öffnung (Doi Moi). In der Absicht "die Schlachtfelder Indochinas zu Marktplätzen zu machen" normalisierte Chatichai schrittweise die Beziehungen zu Vietnam und Laos. Bestürzung unter seinen berufsmäßig ruhigen ASEAN-Kollegen rief endlich im Januar 1989 die Einladung an Hun Sen, den kambodschanischen Premierminister, nach Bangkok hervor. S. Rajaratnam, ehemaliger Außenminister von Singapur, warnte Thailand, nicht auf diese Weise vorschnell im Verfolg wirtschaftlicher Interessen die internationale Glaubwürdigkeit der ASEAN ernsthaft zu schädigen⁶³. Einen Schritt weiter ging die Kritik, die M. Kusuma-Atmadja vom indonesischen Standpunkt aus vorbrachte. Er nannte die "Wirbelbewegungen Chatichais" einen "rohen Schlag" gegen die "Kohäsion und die politische Solidarität der ASEAN"⁶⁴ und warnte vor den imperialen Absichten Thailands: "Seine [Chatichais] Erklärungen über 'Suwannaphume'⁶⁵ als eine Thai-Einflußsphäre, die Burma im Westen und Vietnam im Osten umfaßt, zeigen Thailands mögliche Ambitionen oder Wahrnehmungen seiner Rolle in Südostasien und versehen sein Selbstverständnis innerhalb der ASEAN mit Fragezeichen⁶⁶.

⁶³ Rajaratnam, S., Riding the Vietnamese Tiger, in: CSA, Vol. 10, No. 4, März 1989, S. 343-361.

⁶⁴ Kusuma-Atmadja, Mochtar, Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective, in: CSA, Vo. 12, No. 3, Dec. 1990, S. 161-171, S. 166.

⁶⁵ Der Begriff bedeutet "Goldenes Land" und steht für ein blühendes Südostasien mit Thailand als Mittelpunkt.

⁶⁶ Kusuma-Atmadja, a.a.O., S. 167.

Kusuma-Atmadja zog bemerkenswerte Konsequenzen aus diesem Vorgehen Thailands: er schlug vor, daß Indonesien zusammen mit Malaysia und Singapur eine Drei-Mächte-Kooperation im Verteidigungsbereich aufbauen solle. Malaysia und Singapur sollten zu diesem Zweck das FPDA verlassen⁶⁷. Ökonomische Bedenken der ASEAN-Partner flankierten ihre Kritik an Chatichais "Ritt auf dem vietnamesischen Tiger". Obgleich man jede Anerkennung des Hun Sen-Regimes in Phnom Penh vermeiden wollte, nahm im Anschluß an die thailändische Initiative der Druck aus der Wirtschaft in den ASEAN-Staaten, das Tempo der Wiederannäherung zu erhöhen, erheblich zu.

Andererseits hat die Politik Chatichais, "Schlachtfelder Indochinas zu Marktplätzen zu machen"⁶⁸ auch eine eminent strategische Dimension. Nicht nur Thailand und Vietnam, sondern auch China gehört zu den traditionellen Konkurrenten um Einfluß in den Mekong-Staaten Laos und Kambodscha. Das informelle Wachsen des chinesischen Einflusses, das M. Weidenbaum mit seinem Begriff des "Greater China"⁶⁹ eher auf die maritimen Regionen Guangdong, Taiwan, Hongkong und die chinesische Geschäftswelt um das Südchinesische Meer bezog, findet auch in diesem Hinterland statt. Von der Provinz Yünnan her, die erhebliches industrielles Potential besitzt, erschließt China durch fahrende Händler die Märkte⁷⁰ und baut durch gezielte Militärhilfe systematisch die politischen Beziehungen zu Burma und Laos aus⁷¹. "Greater Thailand" mit Teilen Burmas, Kambodschas und von Laos ist daher auch als Bollwerk gegen den drängenden chinesischen Einfluß zu sehen⁷². Unruhe erzeugt besonders bei indischen Experten⁷³ der Gedanke, es könnte China über Burma gelingen, maritime Kontrollpunkte im Indik und nahe am Eingang der Malakka-Straße in seine Hand zu bekommen. Burma erstreckt sich tief hinab auf die malayische Halbinsel⁷⁴.

Das Ausscheren Thailands während des Friedensprozesses setzt Fragezeichen hinter die künftige Kohäsion und Integrationsfähigkeit der ASEAN. Die Verwirklichung einer

⁶⁷ Kusuma-Atmadja, ebd., S. 169f.

Khatharya, Um, Thailand and the Dynamics of Economic and Security Complex in Mainland Southeast Asia, in: CSA, Vol. 13, No. 3, Dec. 1991, S. 245-269, S. 246.

⁶⁹ Weidenbaum, Murray, Greater China: The Next Economic Super power, St. Louis 1993.

⁷⁰ Lintner, Bertil, Enter the Dragon, in: FEER, 22. Dec. 1994, S. 22-24.

⁷¹ Das Abkommen über Verteidigungskooperation datiert aus 1993, Lintner, Bertil, Ties that Bind, in: FEER, 9. Feb. 1995, S. 18-19.

⁷² Khatharya, Um, a.a.O., S. 255f.

⁷³ Malik, J. Mohan, India Copes with the Kremlin's Fall, in: Orbis 37/1 (Winter 1993), S. 69-87, S. 74ff.

⁷⁴ Lintner, FEER, 22. Dez. 1994, S. 23.

verteidigungspolitischen Zusammenarbeit Indonesiens mit dem FPDA ist seit der Herausgabe des australischen Weißbuchs zur Verteidigung 1994 nicht mehr unwahrscheinlich⁷⁵. Diese Bestrebungen verdichten die Hinweise auf eine "ASEAN der zwei Pole". Thailand bleibt - trotz amerikanischer Bedenken über die Einführung Burmas bei der ASEAN und seine Rolle im kambodschanischen Bürgerkrieg - vorerst ein enger Bündnispartner der USA⁷⁶. Das kompetitive Verhältnis Thailands und Indonesiens könnte sich angesichts eines starken Dritten im Bunde, Vietnams, künftig schwieriger denn je gestalten.

Die Erweiterung der ASEAN

Wenn ein Europäer den Begriff "Erweiterung" hört, denkt er an "Aquis Communautaire", an "Übergangsfristen", vielleicht auch an den "strukturierten Dialog". Im Vordergrund aber steht die Multilateralisierung bestimmter Bereiche, die mit der Aufgabe von Souveränität verbunden sein kann. Anders bei der ASEAN: in der ASEAN-Deklaration vom 8. August 1967 vermieden die Gründerstaaten, eine Organisation mit starken Rechten gegenüber den Mitgliedern zu schaffen. Stattdessen schufen sie das idealistisch anmutende Konzept von "nationaler Spannkraft", die sich in der Kooperation der Staaten zu einer gemeinschaftlichen "Spannkraft" summiert. Außer einem losen Schlichtungsverfahren enthält auch dieser Vertrag keine konkreten Verfahrensregeln. Er gilt aber als das konstitutionelle Schlüsseldokument für regionale Kooperation in der ASEAN.

Neben der Zulassung zu den verschiedenen Gremien der ASEAN und der Mitarbeit in einer Reihe von Ausschüssen besteht der "Aquis" der ASEAN vor allem in einer bestimmten Weise, Entscheidungen zu treffen. Kern des Konzepts sind zwei malayische Begriffe: "Musyawarah" steht für Entscheidungen, die durch Diskussion und Konsultation zustande kommen und "Mufakat" für das Prinzip der Einstimmigkeit⁷⁷. Nach dem Selbstverständnis der ASEAN-Vertreter lehnt man sich damit an autochthone, vorkoloniale Formen der Konfliktlösung an. Für einen Europäer, der meint, auf historisch-analytischem

⁷⁵ Das Weißbuch veranschlagt erstmals die Bedeutung der Beziehungen zu Indonesien höher als die zum FPDA, s. McBeth, John, Friend or Foe, in: FEER, 15. Dez. 1994, S. 18-19.

⁷⁶ Schwarz, Adam, Strings Attached, in: FEER, 15. Sept. 1994, S. 16.

⁷⁷ Davidson, Paul J., ASEAN: the Legal Framework for its Trade Relations, in: International Journal XLIX, No. 3, Sommer 1994, S. 589-612, S. 595.

Wege Einsicht in die geschichtliche Verschiedenheit der Völker Südostasiens gewonnen zu haben, mag das schwer nachvollziehbar sein.

Kooperation findet in der ASEAN auf drei Ebenen statt: auf regionaler (ASEAN), subregionaler und bilateraler. Die drei Ebenen sind durch keine bindenden rechtlichen Regeln verknüpft. Das Konzept der "Wachstumsdreiecke" in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beispielsweise ist wesentlich eine Reaktion auf die Trägheit der nationalen Bürokratien⁷⁸. 1992 wurde in Singapur das Zollabkommen "ASEAN Free Trade Area" (AFTA) geschaffen, von dem Vietnam jedoch vorerst ausgeschlossen bleiben soll.

Im Bereich der kooperativen Sicherheit sieht es noch spärlicher aus: das ASEAN-Regionalforum verfügt über keinerlei Mechanismus zur gemeinsamen Verteidigung, zumal die Gespräche in einer äußerst heterogenen Gruppe von Teilnehmern stattfinden (Papua Neuguinea und die EU sind unter den Teilnehmern). Die Altmitglieder der ASEAN ziehen es daher vor, ihre Sicherheit bilateral abzusichern. So stellten nach dem Abzug der USA von den Philippinen Singapur und Indonesien der 7. Flotte Marineeinrichtungen als Ausgleich zur Verfügung. Es ist daher eine kaum zu beantwortende Frage, was sich aus sicherheitspolitischer Sicht ändern wird, wenn die Staaten Indochinas, und vielleicht Burma, der ASEAN beitreten. Eine zweipolige ASEAN böte darüber hinaus den kriegsgewohnten Beitrittskandidaten die Möglichkeit, Altmitglieder gegeneinander auszuspielen. Ein so ausgewiesener Multilateralist wie John Ruggie ist daher skeptisch, ob in der asiatisch-pazifischen Region die Veränderungen im internationalen System wie in Europa mitvollzogen werden können⁷⁹. Daß die ASEAN kein ernster sicherheitspolitischer Faktor ist, auf den z.B. Vietnam bauen kann, zeigt die "ASEAN-Deklaration über das Südchinesische Meer". Im Ernstfall werden die involvierten ASEAN-Staaten China allein gegenüberstehen und ihr Heil in bilateralen Abkommen suchen müssen. Ob das ARF eine geeignete Antwort auf die Neuverteilung der Gewichte in Südostasien ist, wird sich erst noch erweisen.

Die neue Rolle der Großmächte

⁷⁸ Davidson, a.a.O., S. 604.

⁷⁹ Ruggie, a.a.O., S. 563.

Die ASEAN ist der fünftgrößte Handelspartner der USA und diese sind nach Japan der zweitgrößte Investor in Südostasien. Nachdem lange Zeit sicherheitspolitische Aspekte die amerikanische Haltung bestimmten, werden die USA zukünftig in erster Linie wirtschaftliche Ziele verfolgen. In der "Asiatisch-pazifischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit" (APEC) sehen sie den Schlüssel zu den Märkten Südasiens.

In Sicherheitsfragen streben die USA auf der Grundlage bestehender bilateraler Verpflichtungen (Philippinen, Thailand) verstärkt neue Modelle der Lastenteilung an. In politischer Hinsicht fordern sie von den Staaten der Region, eigene Initiativen zu mehr regionaler Sicherheitskooperation einzuleiten⁸⁰. Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß Südostasien nach dem Ende des Kambodscha-Krieges für die USA relativ an strategischer Bedeutung verloren hat. Der durch Anlagen in Indonesien und Singapur nur notdürftig ausgeglichene Abzug der 7. Flotte von den Philippinen machte sich beispielsweise Anfang des Jahres im sicherheitspolitischen Tagesgeschäft bemerkbar: es löste in der Region nach der chinesischen Besetzung des Mischief Reef Verwunderung aus, daß die Radarüberwachung der USA sich nicht auf die Spratlies erstreckt. Die Philippinen hatten von der Besetzung des Riffs erst durch einen Fischer erfahren. Später war nicht herauszufinden, ob die USA die Information zurückgehalten hatten oder ebenfalls nichts wußten⁸¹.

In dem Maße, wie die USA ihr sicherheitspolitisches Profil in Südostasien verringert haben, erschien Japan wie der natürliche Nachfolger am Horizont. Dabei zeichnet sich die japanische Position im wesentlichen durch Ambivalenz aus, und zwar sowohl in Japan selbst als auch in der Region. Einerseits sind Japans auswärtiger Sicherheitspolitik durch seine Nachkriegsverfassung und eine pazifistische Bevölkerung enge Grenzen gesetzt. Andererseits repräsentiert seine Armee ein bedeutendes Potential, das beachtet wird. Zwar ist die Armee mit 245000 aktiven Soldaten eher von mittlerer Größe, aber ihre moderne Bewaffnung und ihr Ausbildungsstand werden hoch veranschlagt⁸². Während sich die zunehmenden Verstimmungen zwischen Japan und den USA vornehmlich auf Handelsfragen beziehen, ist es nicht auszuschließen, daß sie irgendwann auch das bisher

⁸⁰ Lord, Winston, A New Pacific Community - Ten Goals for American Policy, abgedruckt in: Bauermeister, M./Möller, K., Regionalismus?, Aktuelle SWP-Dokumentation, Bd.I, März 1994, S. 234-248.

⁸¹ McBeth, John, Who Knew What, in: FEER, 6. April 1995, S. 15.

⁸² Pohl, Manfred, Großmacht wider Willen, in: SA, März 1994, S. 149-158, S. 153.

eherne Verteidigungsbündnis berühren. Gegenwärtig beschränkt sich Japans militärischer Aktionsradius auf den Schutz des Seeverkehrs durch Überwachung und Eskorten auf eine Distanz von 1000 Seemeilen zur Hauptinsel Honshu.

Japans bisherige Bedeutung in Südostasien rührt von seiner Rolle als erster Investor in der Region her. Seit Anfang der 90er Jahre versucht der ehrgeizige Dr. Mahatir, Premierminister von Malaysia, die Japaner zu einer aktiveren Rolle auch in anderen Politikfeldern zu bewegen. Bei einem Besuch im September 1992 in Japan fragte Mahatir seine reservierten Gastgeber lakonisch: "Wir akzeptieren, daß Japan enge Beziehungen zu den USA hat ... aber für wie lange wird Japan die USA bitten, es zu schützen?" Der bittere Beigeschmack hing mit der japanischen Ablehnung des von Mahatir gehegten Planes zusammen, innerhalb der APEC eine rein asiatische, sogenannte "Ostasiatische Wirtschaftsgruppe" (EAEC) zu gründen. Japan sollte dieser Gruppe vorsitzen. Derweil äußerte sich der chinesische Präsident Yang Shangkun im Januar 1992 in Singapur reserviert zu einer militärischen Präsenz Japans im Ausland⁸³. Auch andere Staaten der Region sind gegen eine sicherheitspolitische Rolle Japans, nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen. Sollte sich allerdings eine ernsthafte Gefährdung der Seewege im Südchinesischen Meer anbahnen, wäre ein Wandel der japanischen Haltung denkbar. Aber ebenso wie man es zwischen 1967 und 1975 verstand, den Suezkanal zu umschiffen, würde die unwahrscheinliche Blockade der Malakka-Straße Japan nicht unmittelbar zur Überschreitung des Rubikon zwingen.

Eine Bedrohung in dieser Hinsicht stellt seit etwa zwei Jahrzehnten die Volksrepublik China dar. Nach der Vertreibung der Südvietnamesen von den Paracel-Inseln 1974 haben die Chinesen wiederholt deutlich gemacht, daß sie notfalls mit Gewalt ihre Ansprüche auf das Südchinesische Meer durchsetzen werden. Die chinesische Marine hat lange als Stiefkind in der Volksbefreiungsarmee (VBA) vegetiert. 1982 gelangte mit Admiral Liu Huaqing ein "chinesischer Tirpitz" an ihre Spitze. Bestrebt, für China ein Instrument maritimer Machtprojektion zu schaffen, bekräftigte er: "Die chinesische Marine muß ihre historische Verantwortung erfüllen und schnell zu einer großen Macht im Pazifik heranwachsen, um den ungestörten Fortschritt von Chinas wirtschaftlicher Modernisierung zu sichern." Im gleichen Jahr legte Liu seine Strategie der "Küstennahen Verteidigung

⁸³ Lam, Lai Sing, A Short Note on ASEAN-Great Power Interaction, in: CSA, Vol. 15, No. 4, März 1994, S. 450-463, S. 461.

vor"⁸⁴, die eine Verteidigungsfähigkeit für den Raum von den Kurilen bis zu den Spratlies vorsieht⁸⁵. Unter seiner Regie wurde die Modernisierung der VBA auf die Marine konzentriert. Admiral Liu ist heute stellvertretender Vorsitzender der Zentralen Militärkommission, dem politisch-militärischen Oberkommando der VBA. China investiert seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in russische Waffen und Technologie, um sein Arsenal aufzustocken. Die Käufe konzentrierten sich auf SU 27 Kampfflugzeuge, Ausstattungen für Betankung in der Luft, Boden-Luft-Raketensysteme, Panzer und U-Boote der Kilo-Klasse⁸⁶. Zudem hat China verschiedene Anläufe unternommen, Flugzeugträger zu erwerben, um seinen Ansprüchen Nachdruck zu verleihen.

Die Rückgabe Hongkongs steht für Mitte 1997 an. China betreibt offen eine Politik der Wiedervereinigung mit Taiwan⁸⁷. Die Bedrohung durch China würde vielleicht erheblich geringer eingeschätzt, ginge sie nicht mit einem hohen Wirtschaftswachstum und einer Politik einher, die eine starke Position in der Region vorherbestimmt.

Andererseits ist zu bedenken, daß China bisher eine sehr kontrollierte Expansion ins Südchinesische Meer betrieben hat. Es hat sich dabei immer auf das schwächste Glied in der Kette konzentriert: 1974 auf Südvietnam; 1988 war Vietnam international isoliert und die Sowjetunion mitten im Rückzug begriffen; der Schlag Anfang diesen Jahres traf wiederum das schwächste Glied in der ASEAN. Diese "Salami-Taktik" kann auf zweierlei hindeuten: die Chinesen spielen auf Zeit und dosieren einzelne Übergriffe so, daß daraus keine ernststen Verwicklungen entstehen. Ferner weist diese Vorgehensweise auf die oft übersehene Schwäche von Chinas Armee im Bereich moderner Rüstung hin: das vorhandene Material ist hoffnungslos veraltet. Auch mit neuen Flugzeugen wäre China vorderhand nicht in der Lage, den Schutz von Marineoperationen in der Nähe der Spratly-Inseln aus der Luft zu gewährleisten. Dieser Zustand könnte sich jedoch in Zukunft ändern. Der Chef des Pazifischen Kommandobereichs der USA, Admiral Richard Macke, erläuterte daher die Rolle der USA und faßte seine Einschätzung der Chinesen im Südchinesischen Meer zusammen: "Es ist bekannt, daß wir keine Territorialansprüche auf

⁸⁴ Vgl. den Begriff der "anliegenden Gebiete" im Gesetz vom 25. Februar, s. Kap. III.

⁸⁵ Jun, a.a.O., S. 190.

⁸⁶ Tai, Ming Cheung, China's Buying Spree, in: FEER, 8. Juli 1992, S. 24-26.

⁸⁷ Das "8-Punkte-Programm" Jiang Zemins und das "6-Punkte-Programm" Li Denghuis wurden im Februar und April diesen Jahres vorgelegt, Hui, Ying, Neue Gespräche zwischen beiden Ufern lösen alten Unmut aus, in: Yazhou Zhoukan (International Chinese Newsweekly), 23. April 1995, S. 26-28.

die Spratlies unterstützen ... die [chinesischen] Fähigkeiten sind keine Bedrohung - die Absichten sind eine.⁸⁸ Unbeachtet müssen im Rahmen dieses Artikels die Folgen der Reformen in China seit 1978 für die Stabilität und Kohärenz des Vielvölkerstaates bleiben. Sie sind ein schwer abschätzbarer Faktor.

Die neue ZOPFAN: Äquidistanz im tripolaren System

Das "Unipolare Moment"⁸⁹, von dem Anfang der 90er Jahre die Rede war, scheint an Südostasien vorübergegangen zu sein. Das Verhältnis der Staaten zu den drei sehr unterschiedlichen Großmächten USA, China und Japan ist von zahlreichen Brechungen und voneinander abweichenden Erfahrungen geprägt.

Mit der spürbaren Verbesserung der Beziehungen zwischen den ASEAN-Staaten und China in den 80er Jahren endete ein ganz wesentliches Politikverhalten Chinas: Es beendete seine Unterstützung für die kommunistischen Insurgentenverbänden in Malaysia, Indonesien und Thailand und setzte damit eine Zäsur. Diese Zäsur wurde ferner markiert durch die eigenen Erfolge der ASEAN auf dem Feld der Nichteinmischung: Die relative Bedeutungslosigkeit der intraregionalen Konflikte (s.o.) in der Gegenwart kann als Ergebnis langjährig eingeübter Selbstbeschränkung betrachtet werden. Noch keineswegs klar ist, ob diese Zäsur auch für Indochina Wirklichkeit wird. Im Juli 1994 scheiterte in Phnom Penh ein Staatsstreich von General Sin Song. Offensichtlich stand er im Bund mit thailändischen Kreisen⁹⁰. Ähnlich problematisch ist die Lage in Burma und Laos. Besonders auf Burma richten sich heute die Blicke: Der durch politisch (Demokratiebewegung) und separatistisch motivierte Kämpfe zerrissene Staat könnte zum Schauplatz indisch-chinesischer Konkurrenz werden, dem sich auch die ASEAN nicht entziehen kann⁹¹. Wenn jedoch der Trend zur innerstaatlichen Pazifizierung anhält, dann könnte das, indem jene destabilisierende, transnationale Komponente wegfällt, mehr vertrauenbildende Folgen haben als jedes Sicherheitsforum. Ferner werden den klassischen Formen der Einflußnahme auch für die Großmächte auf diese Weise Grenzen gesetzt.

⁸⁸ Zitiert bei: Tasker, a.a.O., S. 16.

⁸⁹ Krauthammer, C., The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs, Vol. 70, No. 1, 1991, S. 23-33.

⁹⁰ Tasker, R./Thayer, N., Too Hot to Handle, in: FEER, 17. Nov. 1994, S. 16.

⁹¹ Malik, J. Mohan, Sino-Indian Rivalry in Myanmar: Implications for Regional Security, in: CSA, Vol. 16, Sept. 1994, S. 137-156.

Ein weiteres Zeichen für diesen Trend ist die Umrüstung der Streitkräfte in den Ländern Südostasiens. Was man Anfang der 90er Jahre als ein regionales Wettrüsten im kleinen Stil bezeichnet hat, ist daher keineswegs einfach zu interpretieren. Einige Trends sind erkennbar:

- Verhindern von Angebotsmonopolen durch Streuung der Aufträge⁹²
- kein Trend zur Proliferation "unkonventioneller" Waffen⁹³
- gezielter Umbau bisher innerstaatlich orientierter Fähigkeiten dahingehend, nationale Sicherheit nach außen zu gewährleisten.

Es wäre jedoch unangemessen, die interaktive Dynamik der nationalen Rüstungsanstrengungen in der ASEAN zu überzeichnen, zumal diese durchaus mit dem Selbstverständnis der Organisation in Einklang stehen: jeder Staat ist aufgefordert, seine "Spannkraft" zu erhöhen. Die Möglichkeit, auch militärisch ein äquidistantes Verhältnis zu den Großmächten zu wahren, wächst demnach auf diese Weise. Dem ist hinzuzufügen, daß zwar die Rüstungsausgaben in absoluten Zahlen gestiegen, im Verhältnis zum BSP aber gesunken sind.⁹⁴

Ogleich ein Teil der Rüstungsanstrengungen sich deutlich gegen das als Bedrohung empfundene China richtet, sind Ansätze zu kollektiven Anstrengungen im Verteidigungsbereich nicht erkennbar. Daher scheint es fraglich, ob sich die Logik des tripolaren Modells als zukunftsfähig erweisen wird⁹⁵. Lam Lai Sing verfißt die These, die erweiterte ASEAN werde, gewissermaßen in indirekter Verwirklichung der ZOPFAN-Vision, Äquidistanz zu den Großmächten wahren und so durch geschickte Vermittlung keinen neuen Hegemon entstehen lassen⁹⁶. Gegen diese Option spricht vor allem, daß die ASEAN weder während der Indochina-Kriege noch seither in wesentlichen Fragen

⁹² Malaysia vergab 1993 Aufträge für acht F/A18D Kampfflugzeuge an McDonnell Douglas und für 18 MiG29M an Mikoyan Design Bureau; Vatikiotis, Michael, Mix and Match, in: FEER, 8. Juli 1993, S. 13.

⁹³ Acharya, a.a.O., S. 67f.

⁹⁴ Acharya, ebd., S. 67.

⁹⁵ Ohnehin ist der Begriff tripolar problematisch: Indiens Rolle wurde kurz angedeutet. Der Subkontinent sieht sich durchaus als regionale Großmacht, zumal im Indik. Noch mehr als im Falle Chinas muß dabei jedoch auf die Potentialität von Indiens Rolle hingewiesen werden, denn ihr entsprechen keine real vorhandenen Mittel zur Machtprojektion, zumal nach dem Zusammenbruch seines wichtigsten Lieferpartners, der UdSSR, s. Malik, in: India Copes with the Kremlin's Fall, a.a.O., S. 81ff.

⁹⁶ Lam, a.a.O.

Einheitlichkeit zu erzielen vermochte. Die Frage aber, ob die ASEAN diesen Mangel überwinden kann, wird zum Lackmus-Test für das selbstgesteckte Ziel werden, das ARF (Asian Regional Forum) zu einem effektiven Instrument präventiver Diplomatie auszubauen. Wenn in größeren Konflikten Mitglieder im "Bündnis" keine verlässliche Rückendeckung finden, ist das Äquidistanz-Modell ebenso zum Scheitern verurteilt wie seinerzeit ZOPFAN.

Zusammenfassung

Das Ende des Kalten Krieges wird in Südostasien durch bedeutende regionalspezifische Zäsuren markiert:

- die ASEAN hat seit 1967 ihre Mitglieder auf dem Weg zur "inneren Staatswerdung" entschieden vorangebracht.
- die Bedrohung durch äußere Invasion und innere Subversion hat sich erheblich vermindert.
- das Rapprochement mit und die Erweiterung nach Indochina muß erst noch zeigen, ob historische Konfliktlinien in der Region wirklich überwunden sind.

Ogleich die Bedingungen für die Umsetzung des Bali-Vertrages besser denn je sind, wird sich besonders in Burma, Laos und Kambodscha zeigen müssen, ob die darin festgelegten Prinzipien wirklich geltende Umgangsformen in der Region geworden sind. Bereits auf dem Weg zum Frieden sind innerhalb der ASEAN die Grenzen ihrer "Spannkraft" offen zutage getreten: eine "ASEAN der zwei Pole" zeichnete sich ab. Die Interessengegensätze Chinas und Indiens, die beide erst anfangen, Mittel zur Machtprojektion aufzubauen, sind in einer allmählichen Verschärfung begriffen. Auch an der Entwicklung in Burma wird sich erweisen, ob und inwieweit es den ASEAN-Staaten gelingt, die großen Akteure in ihr System auf Ausgleich und Selbstbeschränkung beruhender Diplomatie einzubeziehen. Und als ob dieses Problem nicht groß genug wäre, wird wahrscheinlich ein intransigentes Thailand seine Interessen auf der Suche nach einem gemeinsamen Nenner in der ASEAN nicht hintanstellen wollen.

Im Südchinesischen Meer schwelt ein Konflikt, in dem inkohärente Interessen auf Seiten der ASEAN klar umrissenen Zielen Chinas gegenüberstehen. Der Beitritt Vietnams wird es der ASEAN weiter erschweren, in dieser Frage eine einheitliche Position zu vertreten.

Über ein wirksames Instrument zur Durchsetzung verfügt die ASEAN ohnehin nicht. Ihr Netzwerk aus Konferenzen, Ausschüssen und informellen Beziehungen enthält keinen multilateralen Bündnismechanismus. Wenn Jusuf Wanandi von der "Familie der Strategischen Forschungsinstitute in der ASEAN"⁹⁷ spricht, kommt er dem, was die ASEAN in der Praxis ist, vielleicht näher, als man beim ersten Hören denkt: nämlich eine Veranstaltung der militärischen, politischen und akademischen Eliten von Staaten, deren Gesellschaften noch immer große soziale Unterschiede aufweisen. Die Offenheit und Intensität ihres Austausches spiegelt nicht unbedingt diejenige zwischen den Staaten selber wider. Jede Multilateralismus-Debatte, die die ASEAN zum Gegenstand hat, sollte diesen Umstand erwägen. Bisher scheint das ARF nicht mehr als kosmetische Aufgaben bei der Regelung von Konflikten unter den veränderten Gegebenheiten zu erfüllen. Es ist daher nicht unlogisch, daß die Staaten der Region die Konsequenz ziehen, ihre "nationale Spannkraft" durch Rüstungsanstrengungen und externe bilaterale Bündnisse abzusichern. Ob sich auf dieser Grundlage im Geist von ZOPFAN eine Doktrin der Äquidistanz zu den in der Region vertretenen Großmächten wird durchhalten lassen, ist fraglich.

Die USA verfolgen nach dem Kalten Krieg verstärkt ihre merkantilen Interessen in Südostasien. Sie haben nicht mehr die Absicht, in regionalen Konflikten die Rolle eines Sicherheitsankers zu spielen. Doch eben diese Rolle bildete den Rahmen, in dem die ASEAN-Staaten in der Vergangenheit ihre inner- und zwischenstaatlichen Probleme angehen konnten. Ebenso bestand für Japan aufgrund des amerikanischen Engagements kein Grund, in der Region ein sicherheitspolitisches Profil aufzubauen. Historische und innenpolitische Gründe sprechen dafür, daß sich daran in naher Zukunft wenig ändert.

Ökonomische Entwicklung ist für die Staaten Südostasiens aktive Sicherheitspolitik. Nach innen mildert sie die Auswirkungen sozialer Mobilisierung und stärkt die Eliten. Im internationalen System verschafft ihnen der neugewonnene Reichtum Einfluß und Beachtung sowie die Möglichkeit, sich für den Ernstfall mit den modernsten Waffensystemen auszurüsten. Inner- und zwischenstaatlich ist "gemeinsame Prosperität" die neue Friedensformel. Europas Interessen richten sich zunächst auf die Teilnahme am wirtschaftlichen Aufbau in der Region und sind damit *per se* ein Beitrag zur Konsolidierung der Lage. Für die Chance Europas hingegen, seine Erfahrungen mit und

⁹⁷ Diskussionsbeitrag auf der Konferenz "Sicherheit und Stabilität in Asien und Europa" der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 15.-17. Mai 1995 in Bonn.

Vorstellungen von kooperativer Sicherheit einzubringen, wird viel vom Gelingen des ARF-Modells abhängen. Europa sollte jedoch im Umgang mit Südostasien die von Kissinger selbstkritisch angedeuteten historisch-politischen Strukturen der Region ernst nehmen. Schon der alte chinesische Stratege Sunzi hat darauf hingewiesen, daß solch ein Vorgehen die Erfolgchancen steigert: "Wenn du dich selbst kennst und den Gegner kennst, wirst du in hundert Schlachten siegreich sein".