Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR
KRISTOF W. DUWAERTS

Juli 2008
Stand: November 2008

www.kas-asia.org

Der Entwurf für eine ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) – Zukunftsvision oder Hirngespinst

Seit während des neunten ASEAN Gipfeltreffens im Oktober 2003 in Bali entschieden wurde, die regionale Integration des Staatenbündnisses auch institutionell auf drei Säulen zu basieren, haben zahlreiche Bemühungen stattgefunden, diese Säulen durch Arbeitsgruppen, Ministertreffen und Konferenzen in trockene Tücher zu bringen.

Hierbei wurde naturgemäß den primären Anliegen, nämlich der wirtschaftlichen und der sicherheitspolitischen Integration ein besonderes Augenmerk beigemessen. So befinden sich die ASEAN Security Community (ASC) und die ASEAN Economic Community (AEC), auch dank des zum Teil massiven Eingriffes wirtschaftlicher Verbände auf einem sehr hohen Entwicklungsstand und auch die Finanzierung bereitet den Ausführenden momentan keine Probleme. Eher stiefmütterlich wurde dahingegen die ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) behandelt.

Zwar wurde schon während des zehnten Gipfeltreffens der ASEAN in Vientiane im Jahr 2004 ein ASCC Plan of Action verabschiedet, bis es allerdings zu nennenswerten Handlungen kommen sollte, vergingen weitere drei Jahre. Während des Gipfeltreffens in Cebu wurde die Zielmarke für die Schaffung der ASEAN Gemeinschaft, die zuvor in der laotischen Hauptstadt auf das Jahr 2020 festgelegt worden war, um fünf Jahre nach vorne auf das Jahr 2015 verschoben. Mit dieser Entscheidung wurde erstmals auch ein verstärktes Augenmerk auf die Schaffung einer sozio-kulturellen Identität der ASEAN gelegt. Das ASEAN standing committee, bestehend aus dem Außenminister des aktuellen Gastlandes des Komitees, dem Generalsekretär der ASEAN sowie den Vorsitzenden der beteiligten Nationalsekretariate, befaßte sich fortan mit der Ausarbeitung eines ersten Entwurfes. Erste Ergebnisse wurden im Oktober 2007 während einer eigens einberufenen Konferenz vorgestellt, der endgültige Entwurf soll während des ASEAN Gipfeltreffens im Dezember dieses Jahres in Bangkok unterzeichnet werden.

Wie gestalten sich jedoch die Inhalte dieses „Blueprint for the ASEAN Socio-Cultural Community"? Welche Fortschritte wurden gemacht, welche Kritikpunkte bestehen weiterhin? Diese und weitere Fragen waren Gegenstand eines vom Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) am 15. Juli in Singapur gehaltenen Seminars; Vortragende waren Dr. Anish Kumar Roy, Direktor des Büros für Ressourcenentwicklung bei der ASEAN mit Sitz in Jakarta, sowie Dr. Carolina S Guina, unabhängige Beraterin, sowie ehemalige Assistenzdirektorin ebenfalls im Sekretariat der ASEAN in Jakarta.

Charakteristika

Die nach dem Vientiane Action Programme aus dem Jahr 2004 am häufigsten zitierte Funktion des ASCC ist sicherlich, die negativen Begleiterscheinungen der anderen beiden Säulen, vornehmlich aber der AEC aufzufangen und Entwicklungsrückstände zwischen und innerhalb der ASEAN-Staaten abzubauen. Eine solche Charakterisierung spricht der ASCC allerdings eine eigenständige Existenzberechtigung ab und greift auch, betrachtet man den momentanen Entwurf, viel zu kurz.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR
KRISTOF W. DUWAERTS

Juli 2008

www.kas-asia.org

Inhalte, die in der aktuellen Vorlage zu finden sein, umspannen Themen wie soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und Umweltschutz, den Auf- bzw. Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Strukturen, Schutz von Minderheiten, und natürlich *auch* den Abbau diverser Entwicklungsrückstände sowie den Ausgleich der Folgen der Globalisierung. Ziel soll es sein, eine „sozial verantwortliche ASEAN" zu schaffen, die auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte eine „Einheit in Vielfalt", sowie eine solide Basis belastbarer sozialer Rechte schafft. Die Zivilgesellschaft soll gestärkt werden, weiterhin sollen vor allem Kinder- und Frauenrechte stärker betont werden, weil es gerade diese Bevölkerungsgruppen sind, die unter den sich rasch ändernden Strukturen innerhalb der ASEAN besondere Leidtragende sind. Letztendlich soll die Durchsetzung dieser Ziele zur Herausbildung einer gemeinsamen Identität zwischen den ASEAN-Staaten führen.

Hierzu soll auf die Prinzipien der noch zu ratifizierenden Charta der ASEAN aufgebaut werden. Diese setzt es sich zum Ziel "*to promote a people-oriented ASEAN in which all sectors of society are encouraged to participate in, and benefit from, the process of ASEAN integration and community building.*" Die Charta, die Ende vergangenen Jahres verabschiedet wurde, ist am 21. Oktober vom zehnten Mitgliedsstaat ratifiziert worden. Selbst Indonesien, welches eine Ratifizierung aufgrund Streitigkeiten mit Singapur eine Zeitlang verweigerte und das Sorgenkind der ASEAN, Myanmar, welches, wie es ein Veranstaltungsteilnehmer ausdrückte, immer noch in seinem „eigenen Sonnensystem" lebe, sind damit im Boot. Damit steht dem Inkrafttreten der Charta gemäß Artikel 47 und den hierzu geplanten Feierlichkeiten in Bangkok im Dezember 2008 nichts mehr im Wege.

Nichtsdestotrotz sollen die Feierlichkeiten zur gemeinsamen Charta im Dezember 2008 in Bangkok begangen werden. Es ist davon auszugehen, daß bis zu diesem Zeitpunkt auch tatsächlich die zum Inkrafttreten der Charta gemäß Art 47 erforderliche zehnte Ratifikation erfolgt sein wird.

Herausforderungen

Herausforderungen, die sich bei einem solchen, sehr ambitionierten sowie sehr umfangreichen Vorhaben in den Weg stellen können, sind vielerlei Natur. Die für solche Projekte bei weitem wichtigste Herausforderung liegt darin, bei der Formulierung von Zielen auf deren Umsetzbarkeit zu achten. Gerade in einem politischen Umfeld, wie man es in der südostasiatischen Staatengemeinschaft vorfindet, gestaltet sich eine solche Machbarkeit häufig noch sehr viel schwieriger als es beispielsweise in der Europäischen Union der Fall wäre. So wird beispielsweise in der ASEAN-Charta die Schaffung eines gemeinsamen Menschenrechtsgremiums angestrebt, wie genau eine solche, auch für die ASCC bedeutsame, Institution allerdings aussehen würde, wird mit keinem Wort erwähnt.

Weiterhin wird es aufgrund der (bewußt) nur sehr allgemein gehaltenen Ziele der ASCC sehr schwer fallen, in den Mitgliedstaaten vergleichbare Ergebnisse zu generieren. Die Quantifizierbarkeit von Ergebnissen in der eher policy-orientierten ASCC stellt sich aufgrund der verschiedenen nationalen Werteordnungen daher als eine der Hauptherausforderungen dar. Stellt sich dies bei der AEC und der ASC aufgrund relativ leicht in Statistiken zu fassender Outputs noch als recht einfaches Unterfangen dar, so müßte bei der ASCC neben der Implikation der gemeinsamen (weichen) Ziele noch ein gemeinsamer Maßstab entworfen werden, auf den sich auch alle Mitglieder einigen könnten. Die unzureichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln erweist sich hierbei als der größte Stolperstein. Die Wahrscheinlichkeit, daß sich in Zukunft output-orientierte Financiers bereitfinden werden, abseits der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten (geringen) Mittel Geld für die ASCC aufzuwenden, bleibt aus zweierlei Gründen gering. Zum einen wäre hier die fehlende „Vermarktbarkeit" allgemein gehaltener sozialer Fragestellungen zu nennen, zum anderen die Tatsache, daß es den Initiatoren der ASCC bis heute nicht gelungen ist, Honoratioren als „Aushängeschilder" für ihre Sache zu finden. Befürworter der ASCC sind in der Öffentlichkeit kaum

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR
KRISTOF W. DUWAERTS

Juli 2008

www.kas-asia.org

bekannt, oder werden, wie im Falle des Generalsekretärs Surin Pitsuwan mit anderen Themenfeldern viel eher in Verbindung gebracht. Es wird zwar zuweilen eingeworfen, daß die Rolle von dem mit der Ausarbeitung der Vorlagen betrauten Komitees übernommen werden könnte, jedoch ist auch dieses in der Öffentlichkeit kaum bekannt.

Erschwert wird die Generierung von Fördermitteln weiterhin dadurch, daß es bisher in den ASEAN-Staaten keine Fachminister für soziale Fragen gibt, die Aufgaben vielmehr von anderen Ressorts übernommen werden deren Entscheidungen im Hinblick auf die ASCC jedoch von zweierlei Mankos geprägt sind. Zum einen müssen Entscheidungen oftmals noch im Konsensverfahren innerhalb des Kabinetts herbeigeführt werden, was die Entscheidungsfindungsprozesse in die Länge zieht, zum anderen wird der Fachminister sich im Zweifelsfall für Vorteile seines ureigenen Ressorts entscheiden. Immerhin hier scheint jedoch mittelfristig eine dauerhafte Abhilfe möglich: In verschiedenen Ländern laufen momentan Gespräche zur Schaffung ebensolcher Ministerposten.

Kritikpunkte

Die zahlreichen Kritikpunkte, die nicht nur von Rednern aus dem gegnerischen Lager vorgebracht werden, gehen häufig von der Annahme aus, daß die bereits benannten Herausforderungen nicht bewältigt werden könnten.

Hauptsächlich geht es bei der Kritik darum, daß sich die ASEAN mit der ASCC ein Integrationsziel gesetzt hat, welches eine Einheit unter den einzelnen Staaten und eine Kooperation zwischen diesen in einem bisher nicht vorhandenen Maßstab voraussetzt. Die ASEAN habe mit der ASCC ein Projekt begonnen, dessen erfolgreiches Gelingen durch bisher nicht vorhandene Mechanismen stark gefährdet, wenn nicht unmöglich sei. Man habe hier Vorgehensweisen anderer regionaler Organisationen wie beispielsweise der Europäischen Union kopiert, dabei aber den Entwicklungsstand in der eigenen Region nur unzureichend beachtet und völlig übersehen, daß die Europäische Union zum Zeitpunkt der Implementierung vergleichbarer Projekte schon einen wesentlich höheren Integrationsgrad erreicht hatte. So ist die ASEAN mit ihren fast 600 Millionen Einwohnern und ihren zehn Regierungen, die unterschiedlicher kaum sein könnten, bis heute nicht nur von einer kulturellen Heterogenität geprägt. Militärdiktaturen wie Myanmar treffen auf sozialistische Republiken und junge Demokratien. Die Einigung auf gemeinsame Werte, auch nur auf eine gemeinsame Kultur werde damit unmöglich. Soziale Gesetzgebungen und Arbeiterrechte seien in vielen der Länder erst kürzlich auf den Weg gebracht worden, es gebe keinerlei Erfahrungen mit solchen Mechanismen, daher könne man nun noch nicht eine Vereinheitlichung solcher Strukturen anstreben.

Ein anderer Kritikpunkt, der sehr kontrovers diskutiert wird ist die mangelnde Beteiligung von NGOs und Interessenvertretern einzelner Bevölkerungsgruppen während der Erarbeitung der Entwürfe zu einer ASCC. Ohne die Beteiligung verläßlicher Lobbies, die häufig gerade durch die benannten Verbände generiert würden, könne in einem Großteil der ASEAN-Staaten bis auf den heutigen Tag kaum etwas erreicht werden. Zahlreiche Verbindungen zwischen den Entscheidern der einzelnen Länder vereinfachten administrative Vorgänge und führten in der zuweilen überbordenden Menge an neuen Entscheidungen dazu, daß die wirklich wichtigen Vorlagen eben nicht nur auf einem Ablagestapel landeten. Zudem fielen wegen der Nichtbeteiligung von Interessengruppen die Rechte derer, die von den Vorteilen einer ASCC am meisten profitieren würden, nämlich Frauen und Kinder, weitestgehend unter den Tisch. Daß die Vorlage zu einer ASCC bisher lediglich Angelegenheit einer ministerialen Arbeitsgruppe war, verschärfe diese Umstände noch zusätzlich.

Ebenso sei das anvisierte Ziel, Entwicklungsrückstände abzubauen, schon allein dadurch fast unmöglich, als es diese nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, sondern sogar innerhalb einzelner Staaten gebe. Daher solle der Beseitigung nationaler Rückstände durch die jeweiligen Regierungen zunächst eine Priorität eingeräumt werden, bevor man ein überspannendes,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR
KRISTOF W. DUWAERTS

Juli 2008

www.kas-asia.org

regionales Netzwerk schaffe. Auch könne durch die schnelle Schaffung der ASCC die zum Teil durchaus sehr erfolgreiche Arbeit in einzelnen Sektoren auf nationalen Ebenen zunichte gemacht werden, da durch einen regionalen Ansatz nicht so sehr auf nationale Eigenheiten eingegangen werden könne. Verschiedene kultur- und landesspezifische Besonderheiten liefen bei einem solchen Vorgehen besondere Gefahr, unter den Tisch zu fallen. Die ASEAN als Organisation solle sich daher zunächst auf die Etablierung eines allgemeinen Wohlstandes konzentrieren, bevor sie allgemeingültige soziale Standards formuliere, die dann aufgrund fehlender finanzieller Mittel sowieso nicht durchgesetzt werden könnten. Letztlich könne die angestrebte Formulierung allgemeiner Standards gerade im soziokulturellen Bereich bei konsensorientierten Organisationen wie der ASEAN, bei der alle zehn Staaten zu Entscheidungen zustimmen müssen, sehr schnell in eine Farce münden.

Aufgrund all dieser Probleme laufe die ASCC starke Gefahr einfach nur eines von vielen Dokumenten zu sein, die nach kurzer Zeit in der Versenkung verschwinden würde. Zudem fiele es auch Regimes wie Myanmar mitunter leicht, solche Dokumente zu unterschreiben und zu „ratifizieren", solange es keine wirkungsvollen Kontroll- und vor allem Sanktionsmechanismen gäbe. Die bisher aufgebrachten finanziellen Mittel sollten daher lieber in Projekte investiert werden, die erfolgsversprechender wären.

Ausblick

Die Vorarbeiten zur Schaffung einer ASCC sind weit fortgeschritten. Es ist daher wahrscheinlich, daß die bisherigen Entwürfe recht kurzfristig in konkrete Gründungsdokumente Eingang finden werden. Allheilmittel, die man der durchaus berechtigten Kritik entgegensetzen könnte, gibt es momentan keine. Allerdings erscheint es sinnvoll, zunächst national die Probleme so weit in den Griff zu bekommen, daß eine regionale Zusammenarbeit auch tatsächlich Sinn macht. Die ASCC könnte hierbei eine Rolle als mittelfristiges Entwicklungsziel einnehmen, dessen Vorgaben bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllt sein müßten, um sodann in eine nächste Phase überzugehen. Zudem wäre es ratsam, auch NGOs und Interessenverbände an der Arbeit zur Schaffung einer ASCC zu beteiligen, denn nur in Zusammenarbeit mit solchen Organisationen ist eine sinnvolle Formulierung zivilgesellschaftlicher Grundlinien zielführend.

Weiterhin sollte versucht werden, die zugrundeliegende Idee der ASEAN samt ihrer soziokulturellen Implikationen besser zu „vermarkten". Daß weiten Teilen der vor allem ländlichen Bevölkerung die ASEAN auch zu deren mittlerweile 40. Geburtstag kein Begriff ist, bei Erhebungen sogar nur 40% der befragten Studenten die Flagge der ASEAN korrekt identifizieren konnten, sollte den ausführenden Gremien bei der Schaffung solch ambitiöser Projekte wie der ASCC zu denken geben. Daß die Probleme allerdings erkannt wurden, daß mittlerweile auch eine proaktive Strategie gegen solche Entwicklungen gesucht wird, zeigt nicht zuletzt der amtierende Generalsekretär der ASEAN, Surin Pitsuwan. Er setzt sich stark für eine verbesserte Vernetzung der einzelnen Mitgliedsstaaten ein, sein vielfach zitiertes Credo ist es, „to think big". Eine verbesserte Zusammenarbeit in allen Bereichen, die Förderung einer eigenständigen Identität der ASEAN nach innen und nach außen, würde in einem weiteren Schritt sicherlich auch dazu führen, aus der „ASEAN der Diplomaten" eine „ASEAN des Volkes" zu machen, deren Grundlage dann die ASCC sein könnte. Die drei Säulen der ASEAN würden aufgrund ihrer Komplementarität dann tatsächlich ein stabiles Fundament für eine weitere Integration schaffen.

Konrad Adenauer Stiftung

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Regionalprogramm Politikdialog Asien/ Singapur

36 Bukit Pasoh Road
Singapore 089850

Tel.: +65 6227 2001
Fax: +65 6227 8343
info@kas-asia.org