

## Die ASEAN Economic Community – Zu schnell, zu ambitioniert, nicht durchsetzbar?

**Ein treffendes Bild für die derzeitige wirtschaftliche Lage im ASEAN-Raum ist ganz sicherlich das einer Nudelschüssel. Ein Wirrwarr verschiedenster Institutionen, Vereinbarungen, Kompetenzen und Netzwerke, die nicht selten in sich widersprüchlich sind, eine Konstellation mithin, in der man sich, wenn überhaupt, so nur unter größten Schwierigkeiten zurechtfinden kann.**

Ordnung in dieser Unordnung zu schaffen ist eines der Ziele der ASEAN Economic Community (AEC). Diese ist neben der ASEAN Security Community (ASC) und der ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) eine der drei Säulen, deren Institutionalisierung während des neunten ASEAN Gipfeltreffens im Oktober 2003 in Bali beschlossen wurde, um die regionale Integration des Staatenbündnisses auch formell zu fundieren. Seither haben zahlreiche Arbeitsgruppen und Ministertreffen getagt, um die damals formulierten Vorstellungen mit Leben zu füllen und das ganze nunmehr in trockene Tücher zu bringen. Dabei wurde naturgemäß den beiden primären Anliegen, nämlich der sicherheits- und wirtschaftspolitischen Integration, ein besonderes Augenmerk beigemessen. So befindet sich vor allem die AEC, auch dank der zum Teil massiven – auch finanziellen – Unterstützung wirtschaftlicher Verbände auf einem sehr hohen Entwicklungsstand.

Aufgrund dieses fortgeschrittenen Stadiums der Planungen findet momentan vornehmlich eine Beschäftigung mit Detailfragen statt; nichtsdestotrotz sind auch hier weiterhin zahlreiche Hürden zu

meistern. Die Überwindung dieser Hürden erweist sich als um so drängender, als die AEC, deren Entstehung auf Anregungen des ehemaligen Premierministers Singapurs, Goh Chok Tong zurückgeht, nach Plänen der ASEAN bis 2015 implementiert sein soll.

Die Ziele der AEC liegen gemäß dem derzeitigen Entwurf in der Schaffung vierer Säulen, die der Stärkung der Wirtschaftsstrukturen innerhalb der ASEAN dienen soll. Diese sind:

- die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und einer gemeinsamen Produktionsbasis
- die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraums
- die Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklung
- die komplette Integration des Wirtschaftsraumes ASEAN in die globalisierte Wirtschaft.

### Allgemeine Überlegungen

Bei diesen Säulen handelt es sich allerdings lediglich um Richtlinien, deren Erfüllung keinerlei rechtlichen Verbindlichkeiten unterworfen ist. Dies ist in einer Staatengemeinschaft mit so unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsständen zwar nötig, um eine konsensfähige Position zu erreichen, wirft auf der anderen Seite aber auch zahlreiche Probleme auf.

Eine der drängendsten Herausforderungen denen sich die AEC ganz sicherlich stellen muss, ist zunächst eine Konsolidierung der Mechanismen der ASEAN in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dies impliziert eine

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

KRISTOF W. DUWAERTS

August 2008

[www.kas-asia.org](http://www.kas-asia.org)

Verbesserung der Koordination in dreierlei Hinsicht: Neben eine verbesserte Abstimmung *innerhalb* der Staaten muss es zu einer Verbesserung der Abstimmung *zwischen* den Staaten, aber auch zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren kommen. Hierzu ist eine erfolgreiche Einbindung vor allem von Bediensteten des öffentlichen Dienstes und Regierungsmitarbeitern unerlässlich, die wiederum in eine enge Kooperation mit Wirtschaftsvertretern und auch Denkfabriken treten müssen. Ressourcenmobilisierung ist ein weiteres wichtiges Stichwort in diesem Zusammenhang; der beste Plan kann, auch bei der erforderlichen Bereitschaft aller Beteiligten, an einer nur mangelnden Ausstattung mit finanziellen Mitteln scheitern und damit gleichzeitig den Weg für weitere Entwicklungen nachhaltig verstellen. Letztlich muss es unter Berücksichtigung der zentralen Rolle der ASEAN zu einer Integration aller bisher bestehenden und geplanten Freihandelszonen in die Strukturen der AEC kommen. Zu diesem Zweck werden gerade die wirtschaftlich fortgeschrittenen Mitglieder der ASEAN zuweilen nicht umhin kommen, zentrale Kompetenzen an ein zu stärkendes ASEAN-Sekretariat abzugeben. Dies wird nicht immer einfach sein, kann aber bei erfolgreicher Durchführung zu zahlreichen Vorzügen in einem globalisierten Markt führen. So könnten Unternehmen im Raum der AEC ein verbessertes Investitionsumfeld vorfinden, die Region würde attraktiver für ausländische Direktinvestitionen und der internationale Austausch von hochqualifizierten Arbeitnehmern würde erheblich vereinfacht. Dies würde letztlich die makroökonomische Situation in Südostasien erheblich stärken und zu einem größeren Wohlstand in der gesamten Region beitragen. Soweit die Theorie, nachfolgend sollen einige der praktischen Herausforderungen beleuchtet werden, denen sich die zehn südostasiatischen Staaten zu stellen haben.

#### **Institutionalisierung für den Erfolg**

Instrumente, die zur Erreichung dieser zweifelsohne hohen Ziele in den Plänen zur AEC vorgesehen sind, schließen unter

anderen die Einführung neuer, bzw. die Stärkung bestehender Institutionen ein. Dazu gehören im Rahmen der 2007 verabschiedeten ASEAN-Charta die Schaffung eines AEC-Rats sowie eines ständig tagenden AEC-Komitees, die Schaffung und Koordinierung nationaler ASEAN-Sekretariate, die Stärkung des ASEAN-Sekretariats in Jakarta sowie der Schaffung einer eigenen PR-Stelle. Daneben sollen auf Verfahrensebene Streit-schlichtungsmechanismen verbessert und weiter ausgearbeitet werden sowie eine so genannte AEC-Scorecard, ein Berichtsbogen, den alle Mitglieder zu ihren individuellen Fortschritten im Rahmen der AEC regelmäßig einreichen müssen, eingeführt werden. Letzteres Instrument soll der Schaffung einer zentralen Datenbank dienen, die im Rahmen einer größtmöglichen Transparenz die Fortschritte aller Mitglieder aufzeigt und mögliche Schwächen frühzeitig offenlegen soll, damit darauf mit geeigneten Schritten seitens der anderen Mitglieder reagiert werden kann. Nationale Befindlichkeiten müssen erfolgreich mit regionalen Erfordernissen gepaart werden, der Aufbau der erforderlichen Infrastruktur kann dabei nur unter Einbeziehung von NROs, ROs, Denkfabriken, Wissenschaftlern und natürlich der Gesellschaft erreicht werden. In Anbetracht der zahlreichen weiteren Projekte, die die ASEAN momentan vorantreiben möchte, wäre es hier allerdings sehr gut möglich, dass dem Staatenverbund in naher Zukunft schlichtweg die Förderer/ Gelder ausgehen, weil auf zu vielen Baustellen gleichzeitig gearbeitet wird.

Neben diese allgemeinen Fragestellungen, die sich zwangsläufig stellen, treten eine Reihe weiterer Fragen, die sich zumeist mit Detailfragen der Ausführung beschäftigen.

#### **Die Überwindung nicht-tarifärer Handelshemmnisse**

Im Rahmen der Schaffung einer Zollunion, die die Abschaffung sämtlicher Zölle bedeutet, muss es auch zu einer Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse (NTB) kommen. Diese Beseitigung, der seitens Experten eine sehr

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

KRISTOF W. DUWAERTS

August 2008

[www.kas-asia.org](http://www.kas-asia.org)

wichtige Rolle beigemessen wird, schließt sämtliche Maßnahmen ein, die ausländische Waren beim Grenzübergang anders behandeln als einheimische Produkte, und es dabei zu einer negativen Diskriminierung kommt. Die Sektoren, die momentan am meisten von NTB betroffen sind umfassen vor allem Fischerei, Landwirtschaft und die Automobilindustrie sowie Elektronik. NTB beziehen sich hier vor allem auf den Bereich der Lizenzierung im Zielland, sowie auf die Durchsetzung unterschiedlicher technischer Regulierungen. Technische Regulierungen spielen außerdem eine wichtige Rolle im Bereich des Kautschukhandels, sowie im Bereich des Holz- und Textilienhandels. Damit stellen NTB in zentralen Bereichen des Handels innerhalb der ASEAN eine bedeutende Barriere dar. In einer Umfrage unter Unternehmern aus dem Jahr 2007 wurde die Pflicht zur Bezahlung inoffizieller Gebühren allerdings als das drängendste Problem identifiziert. Andere, von Unternehmern beklagte Probleme gab es vor allem im Bereich der zu zeitintensiven Deklaration von einzuführenden Gütern sowie der Rückzahlung von Zollgebühren.

Die Geschichte der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse geht in der ASEAN bis auf das Jahr 1977 zurück, als das *Agreement on ASEAN Preferential Trading* verabschiedet wurde. 1987 kam es sodann zu einem *Memorandum of Understanding on the Standstill and Rollback of NTBs*. 1992 kam es durch zunächst 6 Staaten zur Unterzeichnung des *ASEAN Free Trade Agreement (AFTA)*, welche das Jahr 2003 als Deadline für die Beseitigung sämtlicher NTB festlegte. Der aktuelle Stand ist gekennzeichnet von Plänen zur Abschaffung der NTB, die der unterschiedlichen Entwicklung der einzelnen Signatarstaaten Rechnung trägt. Dabei müssen die Ziele zunächst von den wirtschaftlich stärksten Staaten Singapur, Malaysia, Indonesien, Brunei und Thailand, intern auch als ASEAN5 bezeichnet, durchgesetzt werden, in einem zeitlichen Abstand von einem Jahr von den Philippinen, sowie fünf Jahre später von den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Staaten Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam (MLCV). Die Erreichung dieser Ziele soll über die

Einrichtung einer Datenbank überprüft werden, die zwischen insgesamt 24 verschiedenen NTB-Typen unterscheidet.

Im Rahmen der Diskussion um die Abschaffung von NTB muss allerdings auch beachtet werden, dass diese durchaus eine wichtige Rolle in der Einhaltung von gewissen Mindeststandards spielen können. Im Rahmen von Rechts- und Verhaltens-erwartbarkeit wäre also eine Angleichung bestehender Lizenzierungsverfahren, die Entwicklung einheitlicher Testverfahren sowie eine verbindliche Definition zentraler Begrifflichkeiten dringend vonnöten. Dies wäre vor allem ein wichtiges Signal an potentielle ausländische Investoren.

### **Die Schaffung eines umfassenden Investitionsabkommens**

Der Einführung umfassender Investitionsabkommen in Südostasien steht eine Reihe an teilweise nur schwer überwindbaren Hindernissen gegenüber. Zwar wurde bereits im Jahr 1987 ein *ASEAN Investment Agreement* und im Jahr 1998 darauf aufbauend ein *Framework Agreement* erlassen, welche sich aber im Nachhinein als für den Investorenschutz unwirksam erwiesen. Eindringlichster Fall in diesem Feld war ganz sicherlich die Ansiedlung einer Bierbrauerei auf burmesischem Territorium als singapurisch-burmesisches Joint-venture im Jahr 1997, die kurze Zeit später von burmesischen Militärangehörigen übernommen wurde. Ein anderes, aktuelleres Beispiel stellt der Ressourcenprotektionismus von Ländern wie Vietnam oder Indonesien dar, der seinerseits empfindliche Einbußen von Investorenrechten impliziert. In diesem Licht scheint eine Neufassung von Investitionsabkommen im Rahmen der AEC dringend notwendig, um die Region nachhaltig für Investoren attraktiv zu machen, und damit teilweise dringend benötigte Direktinvestitionen anzuziehen. Länder wie Malaysia, Indonesien oder die Philippinen haben in der Vergangenheit allerdings verschiedentlich schlechte Erfahrungen mit Investitionsabkommen gemacht, so dass deren Zustimmung besonders schwer zu erlangen sein dürfte.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

KRISTOF W. DUWAERTS

August 2008

www.kas-asia.org

Dies hängt teilweise damit zusammen, dass Investitionsabkommen mit überseeischen Partnern oftmals auch die Unterwerfung unter überseeische Jurisdiktion bedeuten, und damit empfindliche Souveränitätseinbußen implizieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Rechtssysteme in den jungen Demokratien Südostasiens noch nicht so weit entwickelt sind, bzw. es an der finanziellen Ausstattung mangelt, sich mit den Millionenbudgets der Rechtsabteilungen multinationaler Konzerne zu messen.

Zudem sind Einfuhrbeschränkungen in fast allen Ländern der ASEAN weiterhin an der Tagesordnung. Da diese sich unter anderen auf für die staatliche Souveränität zentrale Bereiche wie Wasser, Gas oder Elektrizität beziehen, scheint deren Abschaffung auf mittelfristige Sicht eher unwahrscheinlich. Möglichkeiten für die Schaffung einer Grundlage für neue Investitionsabkommen liegen daher vor allem darin, auf die vorgefundenen Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen und gewisse Ausnahmen zu schaffen, mithin einen gemeinsamen Nenner zu finden. Denkbare Faktoren für die Identifizierung schützenswerter Felder könnten dabei Gesundheit und Wohlfahrt spielen. Weiterhin müssten zunächst die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Gewisse Unwägbarkeiten im Umgang mit der ASEAN werden dabei von Investoren vor allem in diesen zentralen Bereichen auch in Zukunft in Kauf genommen werden müssen.

#### **Die Schaffung eines wirtschaftlichen Integrationsraums**

Der Gesamthandel innerhalb der ASEAN wird mit einem Anteil von 82% vom Handel mit Zwischengütern dominiert. Die Importnetzwerke, die traditionell stark auf Japan ausgerichtet waren, haben sich seit der Mitte der 90er Jahren verstärkt zu benachbarten Märkten innerhalb des ASEAN-Raumes hingewendet, großer Gewinner ist zudem die Volksrepublik China. Dieser Wandel ist vor allem auf niedrigere Transport- und Lagerkosten in den Ländern Südostasiens zurückzuführen. Damit diese Synergieeffekte weiterhin genutzt werden können, und die wirtschaftliche Entwicklung

und Integration fortgesetzt werden kann, ist die Schaffung neuer, bzw. der Ausbau bestehender, vor allem grenzüberschreitender Infrastruktur dringend erforderlich. Hierzu zählen der Ausbau von Eisenbahnverbindungen, Straßen und Wasserwegen, sowie die Intensivierung des grenzüberschreitenden Handel mit Gütern wie Rohstoffen, Elektrizität oder Wasser. So gibt es beispielsweise bis heute keine durchgehende Eisenbahnverbindung zwischen Singapur und China. In Planung befinden sich momentan auf Seiten der ASEAN im Bereich der Infrastruktur vier Großprojekte, dies sind der Ausbau der Eisenbahnverbindung Singapur-Kunming, das *ASEAN Highway Network*, die *Trans-ASEAN Gas Pipeline*, sowie das *ASEAN Power Grid*. Ob allerdings die Finanzierung dieser Projekte, die zum Teil seit Jahren gefordert werden, gesichert ist, darf zumindest bezweifelt werden.

Positive Nebeneffekte solcher Infrastrukturmaßnahmen wären ganz sicherlich auch die Angleichung von Lebensstandards in benachbarten Regionen und innerhalb der ASEAN sowie die Erschließung bisher vom Wohlstand abgekoppelter Gebiete. So sind beispielsweise nach einer Studie der Asiatischen Entwicklungsbank bisher nur 53,4% der Straßen in der Region befestigt, ferner haben zahlreiche Menschen bis heute keinen Zugang zu elektrischem Strom oder fließendem Wasser. Damit muss dem Infrastrukturausbau aus zweierlei Gründen in den nächsten Jahren absolute Priorität eingeräumt werden.

#### **Ausblick**

Projekte der ASEAN unterliegen traditionell sehr stark politischen Zwängen. Gerade bei einem so einschneidenden ordnungspolitischen Unterfangen wie der AEC ist ein teilweises Abweichen von dieser Gangart seitens der politischen Führung für ein Gelingen allerdings unausweichlich. Eingeständnisse sind dabei auch von Seiten der wirtschaftlichen Akteure erforderlich.

Abschließend kann mithin festgehalten werden, dass es sich bei der AEC um eines

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**SINGAPUR**

KRISTOF W. DUWAERTS

**August 2008**

**[www.kas-asia.org](http://www.kas-asia.org)**

der ehrgeizigsten Projekte der ASEAN handelt, dessen Durchführung nur dann realisierbar ist, wenn seitens aller Beteiligten ein überdurchschnittlicher politischer Wille mit einem verstärkten Engagement gepaart werden kann. Ferner ist dabei auch die Einbeziehung und Unterstützung seitens der Hauptansprechpartner aller betroffenen Wirtschaftssektoren entscheidend. In Anbetracht zahlreicher bestehender, funktionierender Wirtschaftskooperationsforen sollte es dabei allerdings nicht das Ziel der AEC sein, das Rad neu zu erfinden, sondern lediglich, diese Foren sinnvoll und gewinnbringend zusammenzuführen.

*Diese Zusammenfassung basiert auf Beiträgen von D. Hew, S. Pushpanathan, M.S. Austria, D. Parsons, M. Sornarajah, R. Severino, K. Das, A. Schwarz, S.M. Pardede, B.N. Bhattacharyay und I. Kuroiwa während des ASEAN Roundtable 2008 zum Thema „ASEAN Economic Community Blueprint“ am 28/07/2008 in Singapur, organisiert vom ASEAN Studies Centre, ISEAS sowie der KAS.*



#### **Impressum**

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

36 Bukit Pasoh Road  
Singapore 089850

Tel.: +65 6227 2001

Fax: +65 6227 8343

Email: [info@kas-asia.org](mailto:info@kas-asia.org)