

## 20. ASEAN Gipfel in Phnom Penh - ASEAN als Schicksalsgemeinschaft?

**Am 3. und 4. April fand das 20. Gipfeltreffen der 10 ASEAN-Mitgliedsstaaten unter dem Vorsitz Kambodschas unter dem Motto: „One Community - one destiny“ in Phnom Penh statt. Lob für die jüngsten politischen Reformen und die demokratischen Wahlen in Myanmar haben den Auftakt des ASEAN-Gipfels bestimmt. Teilnehmer des Treffens in der kambodschanischen Hauptstadt Phnom Penh würdigten die Bereitschaft und die konkrete Umsetzung der Schritte Myanmars zu politischen und wirtschaftlichen Reformen. Der Westen müsse seine Sanktionen nach den freien und fairen Nachwahlen in Myanmar sofort beenden, verlangten die zehn Staats- und Regierungschefs zum Abschluss ihres Treffens in Phnom Penh. Der Aufruf richte sich zunächst an die Europäische Union.**

Die Europäische Union wird allerdings erst bei ihrem nächsten Treffen der EU-Außenminister in Brüssel am 23. April entscheiden, wie schnell sie die bisherigen Sanktionen lockert. Der von den EU-Wahlbeobachtern positiv bewertete Ablauf der Wahlen in Myanmar fördert sicher eine schnelle Aufhebung der bestehenden Sanktionen.

Uneins waren sich die ASEAN-Staaten dagegen beim Ringen um ein Abkommen mit China, das die Eskalation von Territorialstreitigkeiten im südchinesischen Meer vermeiden helfen soll. Neben China und Taiwan erheben auch die ASEAN-Mitglieder Vietnam, Malaysia, Brunei und die Philippinen Gebietsansprüche auf Teile des ressourcenreichen Meeres.

China hat bislang multilaterale Vereinbarungen abgelehnt, die es zwingen würde mit einem Staatenbündnis über die Streitfragen zu verhandeln. Derzeit arbeitet die ASEAN-Gemeinschaft an einem Verhaltenskodex (Code of Conduct), der die betroffenen Parteien zu verbindlicheren Zusagen zur Anerkennung klar definierter territorialer Gebiete bewegen soll und die bisher gültige lose politische Erklärung von 2002 ergänzen soll.

Es bleibt abzuwarten, wie China auf den von ASEAN vorgeschlagenen Entwurf reagiert. Grundsätzlich ist es eher unwahrscheinlich, dass ein weiteres Dokument ohne rechtlich verbindlichen Charakter und ohne Kontrollinstanz, die die Einhaltung der Zusagen der betroffenen Staaten überwacht und die Nichteinhaltung sanktioniert, den schwelenden Konflikt im südchinesischen Meer löst. Forderungen, dass die ASEAN-Länder mit einer Stimme China gegenüber treten müssten, wurden in der Abschlusserklärung des Gipfels nicht erwähnt.

Die Gipfelerklärung bekräftigte auch den Ruf nach einer friedlichen Lösung des Atomstreits mit Nordkorea. Der von Pjongjang angekündigte Start einer Langstreckenrakete, der international für Verstimmung gesorgt hat, fand hingegen keine Erwähnung.

Bekannt wurde am Rande des Gipfels, dass der derzeitige thailändische Generalsekretär der ASEAN Dr. Surin Pitsuwan im nächsten Jahr durch einen der bisherigen vietnamesischen Vizeaußenminister Le Luong Ming ersetzt wird. Es wird genau zu beobachten sein, ob der zukünftige ASEAN Generalsekretär eine ähnlich konstruktive und visionäre Rolle bei der politischen und institutionellen Weiterentwicklung der ASEAN spielen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KAMBODSCHA

DENIS SCHREY

12. April 2012

[www.kas.de/Kambodscha](http://www.kas.de/Kambodscha)

kann, wie es der bisherige – aus Thailand stammende – Generalsekretär getan hat.

### Wirtschaftliche Kooperation

Der ASEAN Gipfel in Phnom Penh verdeutlichte erneut, dass das Integrationsprojekt ASEAN im Kern ein Projekt der Vertiefung wirtschaftlicher Integration ist. Die meisten Arbeitssitzungen widmeten sich diesem Thema. In diesem Bereich gibt es seitens der Mitgliedsstaaten die größten Kooperationsanreize und sichtbarsten Integrationsergebnisse. Der ASEAN Binnenmarkt mit 620 Millionen potenziellen Konsumenten, die in Ländern mit derzeit „relativ“ hoher politischer Stabilität leben, in denen sich eine Mittelschicht entwickelt und mit ihr die Konsumkraft, bietet erhebliche Wachstumspotenziale. Die Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes mit freiem Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr bis 2015 ist dabei das erklärte, wohl aber eher überambitionierte Ziel. Die Mechanismen zur Erreichung des Ziels sind AFTA (ASEAN Free Trade Area), AFAS (ASEAN Framework Agreement on Services) und die AIA (ASEAN Investment Area). Im ASEAN Economic Blueprint wurden die Integrationsschritte in 2007 im Detail festgelegt und mit einem Aktionsplan versehen (<http://www.aseansec.org/5187-10.pdf>).

Deutliche Fortschritte wurden bisher im Rahmen der Umsetzung der AFTA beim Abbau tarifärer Handelshemmnisse erzielt. Innerhalb von sechs ASEAN Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand) konnten bis 2012 im Durchschnitt 99,1% der Produktzölle komplett aufgehoben werden, wo hingegen bei den CLMV Ländern (Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam) bei 99 % der Produkte die erhobenen Zölle nur noch zwischen 0 und 5 % liegen. Die Integration beim Abbau nicht tarifärer Handelshemmnissen, der Harmonisierung der Zollabwicklung sowie der Harmonisierung von Produktnormen und Standards läuft hingegen eher schleppend.

Schwierig gestaltet sich der Integrationsprozess insbesondere bei der Integration von Dienstleistungsmärkten.

Bei den ASEAN-internen Liberalisierungsanstrengungen im Dienstleistungsbereich gegnossen Bereiche wie Luftfahrt, Geschäftsdienstleistungen, Baugewerbe, Finanzdienstleistungen, Seeverkehrsdienstleistungen, Telekommunikation, Tourismus und freiberufliche Dienstleistungen (bislang via gegenseitige Anerkennungsabkommen in den Bereichen Ingenieurwesen und Krankenpflege) Priorität. Die AFAS Verpflichtungen umfassen darüber hinaus verschiedene weitere Dienstleistungsbereiche gemäß den Listen der einzelnen Mitgliedstaaten. In Bezug auf den Erlass von Regeln zum Dienstleistungsaustausch wurden im AFAS nur geringe Fortschritte erzielt. Eine bemerkenswerte Ausnahme bilden diesbezüglich zwei Bereiche:

Erstens schlossen die ASEAN-Mitgliedstaaten je ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und beruflicher Praxis in den Bereichen Krankenpflege und Ingenieurwesen und für den Architekturbereich. In diesen Abkommen werden Grundsätze, Bestimmungen und Institutionen festgelegt, um den grenzüberschreitenden Personenverkehr zu erleichtern. Zweitens erweitert die Ursprungsregel im Dienstleistungsbereich (kommerzielle Präsenz) die Vorteile der ASEAN-internen Liberalisierung für juristische Personen mit bedeutender Geschäftstätigkeit im Gebiet der AFAS-Mitgliedstaaten.

Obwohl rasche Fortschritte bei der Implementierung des ASEAN Framework on Services (AFAS) auch von der WTO gefordert werden, ist die Versuchung einiger Mitgliedsstaaten groß, in einigen sensiblen Bereichen einheimische Dienstleistungsmärkte zu schützen. Darauf einigten sich schließlich auch die Handelsminister auf dem ASEAN Gipfel in Phnom Penh.

Als Meilenstein zu mehr gemeinsamer wirtschaftlicher Kooperation und Integration kann die Bereitstellung des ASEAN Infrastrukturfonds gewertet werden. Der mit 485 Millionen Dollar ausgestattete Fond bündelt erstmals finanzielle Ressourcen in Höhe von 335 Millionen US Dollar von neun ASEAN Mitgliedsstaaten mit Mitteln in Höhe von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KAMBODSCHA**

DENIS SCHREY

12. April 2012

[www.kas.de/Kambodscha](http://www.kas.de/Kambodscha)

150 Millionen US Dollar der asiatischen Entwicklungsbank (ADB) und setzt damit ein deutliches Zeichen für die Übernahme gemeinsamer finanzieller Verantwortung bei der Entwicklung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte. Erste Projekte mit einem Höchstvolumen von 75 Millionen US Dollar sollen ab Mitte 2012 ausgeschrieben werden.

Auch für die Europäische Union ist die wirtschaftliche Bedeutung der ASEAN-Gemeinschaft immens. Die ASEAN-Region ist ihr drittgrößter Handelspartner, Europa ist sogar Handelspartner Nummer zwei der ASEAN und hat in der Region bedeutende strategische und geopolitische Interessen. Dennoch sind Freihandelsabkommen mit ASEAN-Staaten erst in Planung. Der Anfang April in Phnom Penh organisierte 2. EU-ASEAN Business Summit“ Ende März 2012 zeigt zwar das gestiegene Interesse europäischer Unternehmen an der Region, kann aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass Europa die wirtschaftliche und geopolitische Bedeutung der Region lange unterschätzt hat.

China hingegen schloss bereits 2010 ein Freihandelsabkommen mit den ASEAN-Staaten ab. Im Anschluss stieg Chinas Handel mit der Region um über 50 Prozent an. Der wirtschaftliche Einfluss Chinas in der Region ist immens, allerdings gestalten sich die politischen Beziehungen zu den einzelnen ASEAN Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich, je nachdem welche wirtschaftlichen Interdependenzen und Abhängigkeiten China mit den verschiedenen ASEAN Partnern entwickelt hat und welche nationalen, strategischen Ziele es in der Region verfolgt. Kambodscha, Laos und Myanmar sind durch ihren Entwicklungsrückstand auf chinesische Investitionen und Kredite angewiesen und verweisen immer wieder auf die besondere Bedeutung Chinas bei der Entwicklung der eigenen Wirtschaft und Infrastruktur. Diese Länder begeben sich zunehmend in eine Kreditfalle, da ein Großteil nationaler Infrastrukturprojekte inzwischen mit Hilfe chinesischer Kredite finanziert werden.

Rhetorisch und politisch verhalten sich diese Länder gegenüber China meistens eher neutral und sehen sich als Mittler divergierender Interessen zwischen einzelnen ASEAN Staaten und China. Die traditionell USA freundlichen Länder wie die Philippinen, Thailand und Singapur profitieren ebenfalls stark von der Zunahme des Handels mit China, verfolgen aber eine selbstbewußtere, eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik. Vietnam sucht nicht zuletzt seit den zunehmenden Spannungen im südchinesischen Meer mit China engere Beziehungen zu den USA, um die militärische Vormachtstellung Chinas in der Region auszugleichen.

Während die Dominanz Chinas eher im wirtschaftlichen Bereich liegt, versucht die USA verstärkt, die militärpolitische Präsenz zu festigen. So hat Barack Obama 2011 in Australien die neue Pazifikdoktrin verkündet, die besagt, dass die USA die ASEAN-Region wieder stark in den Fokus ihrer geo- und militärstrategischen Interessen nehmen will. Beim kommenden Gipfeltreffen soll daher auch über eine "Südostasiatische See-Partnerschaft" (SAMP) verhandelt werden, die Obama den ASEAN-Staaten beim letzten gemeinsamen Treffen 2011 vorgeschlagen hatte.

Der für Ende April 2012 geplante EU - ASEAN Gipfel der EU Außenminister unter Beteiligung der EU Außenbeauftragten Catherine Ashton in Brunei kann als ernstzunehmendes Signal der EU und der EU-Mitgliedsstaaten gesehen werden in Zukunft der Region mehr politische Aufmerksamkeit zu widmen.

#### **Herausforderungen für ASEAN**

Der fortschreitende wirtschaftliche Integrationsprozess in ASEAN kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwischen den ASEAN Mitgliedsstaaten weiterhin erhebliche wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede gibt, dass neue externe Bedrohungen (Zunahme extremer Wetterereignisse, transnationaler Verbrechen) die wirtschaftliche Verwundbarkeit der Mitgliedsstaaten erhöhen, bilaterale Grenzkonflikte weiterhin an der Tagesordnung sind, und innere soziale

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KAMBODSCHA

DENIS SCHREY

12. April 2012

[www.kas.de/Kambodscha](http://www.kas.de/Kambodscha)

und politische Unruhen die Stabilität einzelner Länder und der Region gefährden.

Beispielsweise hat Thailand in den letzten Jahren permanent mit gewalttätigen Protesten von Regierungsgegnern und separatistischen religiösen Aufständen im Süden zu kämpfen. Gleichzeitig muss es nach den Überflutungen und wirtschaftlicher Rezession in 2011 nachhaltige Anpassungsstrategien auf zunehmende externe Bedrohungen durch Naturkatastrophen entwickeln. Auch in Indonesien ist die politische Lage instabil und religiös motivierte Gewalt an der Tagesordnung. Die rapide zunehmende Urbanisierung in den Megastädten Indonesiens und der ASEAN insgesamt stellt das Bündnis ebenfalls vor gewaltige soziale Herausforderungen. Die CLMV Länder kämpfen mit dem Problem der Vergabe von Landkonzessionen an private Investoren sowie der rasanten Urbanisierung, die die Regierungen zu weitreichenden Umsiedlungsprojekten und Maßnahmen zwingt. Soziale Unruhen durch den rapiden Anstieg der Landenteignungen und den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Zwangsumsiedlungen bestimmen den Alltag breiter, armer Bevölkerungsschichten in diesen Ländern. Fehlende rechtsstaatliche Prinzipien sowie unzureichende Teilhabe der Bevölkerung an Planungsprozessen führen zu zunehmenden sozialen Spannungen und Konfrontation zwischen lokalen Regierungen und der lokalen Bevölkerung.

Bilaterale Grenzkonflikte bleiben ein dauerhaftes Problem. Scheint sich beispielsweise der Streit um die Gebietsansprüche um den Preah Vihear Tempel durch die enge Zusammenarbeit der kambodschanischen und thailändischen Grenzkommissionen derzeit zu entspannen, droht derzeit neues Unheil in der kambodschanischen Provinz Surin. Mehrere kambodschanische illegale Holzfäller wurden in den letzten Monaten bei dem Versuch auf thailändischem Gebiet seltene Edelhölzer zu fällen erschossen oder schwer verletzt. Kambodscha wirft Thailand vor, mit den gezielten Tötungen gegen internationales Völkerrecht zu verstoßen.

Weitere bedeutende regionale Herausforderungen, denen sich die ASEAN Staaten ge-

genübersehen, sind neben den traditionellen Sicherheitsbedrohungen durch militärische Konfrontation zunehmend nichttraditionelle Sicherheitsrisiken. Fragen der illegalen Arbeitsmigration und des Menschenhandels durch transnational agierende Banden, die Notwendigkeit zur Entwicklung geeigneter, regionaler Anpassungsstrategien auf die durch den Klimawandel verursachte Zunahme extremer Wetterphänomene sowie die stärkere Zusammenarbeit zwischen den Geheimdiensten zur Vorbeugung gegen terroristische Übergriffe wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen auf dem Gipfel erörtert.

### **Fehlende Zivilgesellschaftliche Komponenten**

Der ASEAN Gipfel in Kambodscha veranschaulichte, dass es zwischen dem ASEAN Sekretariat sowie zwischen dem Land, das den ASEAN Vorsitz inne hat, und der Zivilgesellschaft keine fest etablierten Dialogmechanismen und Prozesse gibt. Zwar gelang es dem kambodschanischen Vorsitz die Organisation eines „People to People Forum“, die zugelassenen NGOs wurden allerdings von kambodschanischer Seite vorselektiert. Mitgliedern des ASEAN People's Forum, einer Koalition nationaler Nichtregierungsorganisationen der 10 Mitgliedsstaaten, wurde es verweigert Workshops zu politisch sensiblen Themen (Landenteignungen, Umweltthemen, Myanmar) in Phnom Penh abzuhalten. Daneben wurde verschiedenen Nichtregierungsorganisationen die Einreise nach Kambodscha verweigert. Es fehlt bisher in ASEAN an klaren, für alle Akteure verbindlichen Verfahren und Regeln der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erarbeitung von relevanten politischen Dokumenten. Ebenso vermisst man auf Seiten der Zivilgesellschaft strukturierte und gut organisierte Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure auf der Ebene der ASEAN, die mit professioneller Kommunikationsstrategie und Sichtbarkeit klar definierte Interessen gegenüber den ASEAN Regierungen und dem ASEAN Sekretariat vertreten.

### **Fazit**

Die ASEAN zeichnet sich bis heute durch minimale Institutionalisierung, geringe sup-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KAMBODSCHA**

DENIS SCHREY

12. April 2012

[www.kas.de/Kambodscha](http://www.kas.de/Kambodscha)

rationale Elemente, eine Präferenz für Konsensbildung, Staatssouveränität, friedliche Konfliktlösung und Kooperation sowie der Vorrangigkeit von nationalstaatlichen Interessen aus. In Zukunft wird sich immer stärker die Frage stellen, ob die ASEAN Staaten zur Schlichtung zwischenstaatlicher oder regionaler Konflikte bereit sind, einen Teil ihrer Souveränität an Organisationen abzugeben, die die Einhaltung rechtlich verbindlicher Verträge überwachen und im Konfliktfall das Recht haben, Sanktionen auszusprechen und effektive präventive Konfliktresolutionsstrategien zu entwickeln. Das wirtschaftliche und handelspolitische Integrationstempo wird von den Staaten gebremst werden, die durch die wirtschaftliche Öffnung erhöhten Wettbewerbsdruck in sensiblen Sektoren erwarten und eine stufenweise Öffnung der Dienstleistungsmärkte bevorzugen. Sicherheitspolitisch wird ASEAN weiter eng mit seinen wichtigsten Dialogpartnern in diversen Dialogforen nach friedlichen Konfliktlösungsmodellen suchen. Aufgrund des zunehmenden geopolitischen und wirtschaftlichen Gewichts der Region wird ASEAN gemeinsam mit China und den USA nach Lösungen für schwelende Konflikte suchen müssen, da kein Partner ein wirtschaftliches Interesse an einer militärischen Eskalation in der Region haben kann. Zur Schaffung einer gemeinsamen Identität in ASEAN bedarf es einem Abbau nationalistischer Interessen und Werte und dem Ausbau von Projekten, die ASEAN für die Bürger erfahrbar machen. Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist dabei ein erster wichtiger Schritt. Denn vertiefte Integration kann nur durch wachsendes Verständnis und Wissen der ASEAN Staaten untereinander und über den Anderen entstehen. Dieses in Form von persönlichem Erfahrungsaustausch (durch Jugendbegegnungen, Städtepartnerschaften, Studentenprogrammen etc.) zu fördern, wird für die nachwachsende Generation ASEAN erlebbar machen, als politisches und persönlich erfahrbares Projekt.