



(Gastbeitrag, Oktober 2015)

ASEAN Economic Community: Der Anfang, nicht das Ende

Autor: Patrick Bessler, Berlin

Ende 2015 soll die ASEAN Economic Community aus der Taufe gehoben werden. Sie soll den ASEAN-Raum in eine Freihandelszone verwandeln. Man will nicht nur Schritt halten mit derzeitigen Mega-Freihandelsabkommen wie TPP und TTIP. Man will aktiv mitgestalten und zu einem Knotenpunkt des Welthandels werden. Die bis zum Startschuss gesetzten Ziele sind zwar nicht mehr zu erreichen, der lose Staatenbund steht noch vor enormen Aufgaben. Nicht nur aus ASEAN-Perspektive kann das bisher Geschaffte dennoch als Erfolg gewertet werden. Ob sich der „ASEAN-Way“ und ein letztlich gemeinsamer Markt miteinander in Einklang bringen lassen, darf jedoch hinterfragt werden.

Oft wurde die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) mit der EU verglichen – und immer wieder als gescheitert verurteilt.

Das lag nahe, bildete ASEAN doch viele Strukturen der Europäischen Union nach, ohne jemals einen auch nur annähernd tiefen Institutionalierungsgrad erreicht zu haben. Allerdings hinkt der Vergleich schon allein, weil diese tiefe Insti-

tutionalisierung nie gewollt war. Zu wichtig sind den zehn Mitgliedstaaten die Prinzipien der Nichteinmischung und Flexibilität, zentrale Bestandteile des selbst gewählten, sogenannten „ASEAN Way“.

Doch mit der ASEAN Economic Community planen Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam eine Freihandelszone, die im Idealfall so weit gehen könnte, dass sie zumindest einen Blick Richtung Europa rechtfertigt. Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTH) sollen abgebaut werden, intraregionale Kommunikation, Investitionen und Freizügigkeit erhöht werden, Standards harmonisiert. Es geht um globale Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als Standort für ausländische Unternehmen. Es geht um die Entwicklung der eigenen Wirtschaft und Infrastruktur. Es geht um ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment/FDI). Es geht, kurzum, um einen Wirtschaftsraum mit rund 620 Millionen Menschen, um einen großen Teil der wirtschaftlich derzeit wohl dynamischsten Region der Welt mit einer Gesamtwirtschaftsleistung von knapp 2,6 Billionen US-Dollar. Eine Region, in der multinationale Konzerne immer komplexere Wertschöpfungsketten aufbauen, die sich etwa entlang des Mekong über mehrere Ländergrenzen erstrecken. In Niedriglohnländern wie Laos werden arbeitsintensive Komponenten produziert, die dann beispielsweise in Thailand zusammengesetzt werden. Eine Region, die dabei gleichzeitig zu einer immer beliebteren Alternative zu China wird.

Die ausländischen Direktinvestitionen im ASEAN-Raum spiegeln dies wider: Zwischen 2005 und 2015 stiegen sie von rund 38 Milliarden US-Dollar auf 136,2 Milliarden. Allein zwischen 2012 und 2014 nahmen sie um rund 13 Prozent zu. Gleichzeitig ist es eine Region, die mit ihren sich herausbil-



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

denden Mittelschichten auch als Absatzmarkt immer wichtiger wird, beispielsweise für internationale Automobilhersteller. Mehr als 3,5 Millionen Pkw werden dort laut der ASEAN Automotive Federation (AAF) jährlich abgesetzt. Produziert werden allein in den wichtigsten Produktionsstandorten Indonesien, Thailand, den Philippinen und Malaysia rund 4,4 Millionen.

Allerdings: Die Mitgliedstaaten dieses Raums sind höchst heterogen, in Sachen Entwicklungsstand, politische Stabilität, Kultur. Das erfordert nicht nur eine enge Zusammenarbeit aller Mitglieder, sondern – wenn sich irgendeine Lehre aus der EU ziehen lässt – früher oder später geeignete Mechanismen, um die Umsetzung aller gemeinsam beschlossenen Maßnahmen überwachen und gewährleisten zu können.

Kann die ASEAN, der lose Staatenbund, das leisten?

Wenn Ende November die zehn Mitglieder zum Gipfel in der malaysischen Hauptstadt Kuala Lumpur zusammenkommen, wird die Antwort darauf aller Voraussicht nach lauten müssen: Nein. Jedenfalls nicht bis Ende 2015/Anfang 2016, wenn die AEC offiziell starten soll. Zwar werden bis dahin fast alle Zölle im ASEAN-Raum abgebaut sein. Doch von einem gemeinsamen Markt mit freiem Handel ist man noch weit entfernt.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

Allerdings ist das nicht das Ende der Wirtschaftsgemeinschaft, sondern erst der Anfang.

Vier Säulen für den gemeinsamen Markt

Genau genommen liegen die ersten

Schritte des ambitionierten Abkommens fast zwanzig Jahre zurück. Auf dem Gipfeltreffen 1997, ebenfalls in Kuala Lumpur, entschieden sich die Mitgliedstaaten, die ASEAN in eine stabile, wettbewerbsstarke und wirtschaftlich ausgeglichene Region zu transformieren. Die damals „ASEAN Vision 2020“ betitelte Idee wurde 2003 weiterentwickelt. Auf dem Gipfel der Gemeinschaft in Bali wurde aus ihr erstmals die „ASEAN Economic Community“. Bis 2020 sollte eine umfassende Wirtschaftsgemeinschaft in die Tat umgesetzt werden. Weitere vier Jahre später hatten die zehn Mitgliedstaaten die sogenannte „AEC Blueprint“ verfasst, ihren „Master Plan“ für den langen Weg zur Harmonisierung aller wirtschaftlichen Aktivitäten in der Region. Bis 2020 soll die Anfang 2016 startende AEC zusammen mit der „ASEAN Security Community“ und der „ASEAN Socio-Cultural Community“ das Fundament der Gemeinschaft bilden.

Der gemeinsame Wirtschaftsraum steht auf vier Säulen: Er soll einen gemeinsamen Markt und Produktionsstandort schaffen, die Wettbewerbsstärke der Wirtschaftsregion fördern, für ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung seiner Mitgliedstaaten sorgen sowie für deren Integration in die globale Wirtschaft. Das bedeutet unter anderem Freizügigkeit in Sachen Waren, Investitionen und qualifizierter Arbeit, Hilfe zur Selbsthilfe, engere Absprachen in Sachen Makrowirtschafts- und Finanzpolitik und eine dichtere Verzahnung von und durch Infrastruktur und Kommunikation.

Der „Master Plan“ zur AEC sah vor, dass bis 2010 alle nicht-tarifären Handelshemmnisse für die fünf ASEAN-Länder Malaysia, Indonesien, Thailand, Singapur und Brunei abgeschafft würden; bis 2012 für die Philippinen, und bis 2015 mit Kulanz bis 2018 für die KLMV-Staaten: Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam.

Teils enorme Unterschiede zwischen den Staaten

Die unterschiedlichen Zielmarken geben bereits einen Hinweis auf die hohe Heterogenität der Region. Singapur ist ein hoch entwickelter Stadtstaat mit einem ProkopfbIP von fast 50.000 US-Dollar. Die KLMV-Staaten haben gerade den Übergang vom Entwicklungs- zum Schwellenland hinter sich und übernehmen die Rolle der neuen Niedriglohnländer in der Region. Darüber sind Thailand und Indonesien bereits hinweg und haben sich als Produktionsbasen für ausländische Industrieunternehmen fest etabliert, in denen auch Waren mit höherer Wertschöpfung produziert werden können. Kambodscha und Laos zählen zu den derzeit gefragtesten Zielen für FDI, kommen zusammen aber auf gerade einmal gut 20 Millionen Einwohner und ein BIP von 22 Milliarden Dollar. Thailand kommt mit dreieinhalb Mal so vielen Einwohnern auf eine siebzehnmal höhere Wirtschaftsleistung. Brunei baut auf Öl, Singapur setzt auf Handel, Indonesien auf Industrie, Vietnam auf Landwirtschaft. Myanmar hat gerade erst überhaupt wieder die wirtschaftliche und politische Landkarte betreten. Die Unterschiede in Sachen Infrastruktur sind geschrumpft, aber teils immer noch enorm.

Um sie auszugleichen, bräuchte es Investitionen in Höhe von 60 Milliarden Dollar – jährlich, bis 2022, wie die Unternehmensberatung KPMG berechnet. Laut dem Global Competitiveness Index 2014-2015 des World Economic Forum ist Singapur die weltweite Nummer 2 in Sachen wettbewerbsfähiger Standort. Thailand liegt auf

Platz 31, Malaysia auf 34, Vietnam auf 86 und Myanmar auf 134. Allerdings ist fast allen gemein, dass sie kontinuierlich von Jahr zu Jahr mehrere Ränge gutmachen.

Bisherige Erfolge...

Von den Zielmarken der „AEC Blueprint“ sind alle Mitgliedstaaten weit entfernt. Die 2007 formulierten Wegmarken werden nicht bis Ende des Jahres erreicht werden könnten – nicht bis zum Stichtag und wohl auch nicht kurz danach. Dennoch ist die Stimmung optimistisch. Der „ASEAN Business Outlook Survey 2015“, eine Umfrage der US Chamber of Commerce, ergab, dass 66 Prozent der befragten Unternehmen erwarten, dass die ASEAN eine wachsende Bedeutung in ihren Geschäften spielen wird. Bis 2020 gehen sogar 89 Prozent von einer positiven Entwicklung aus – auch wenn sie gleichzeitig erwarten, dass es mindestens ebenso lange dauern wird, bis die Ziele der AEC umgesetzt werden können.

Die AEC wird mehr als „work in progress“ verstanden, bei der die Herausforderungen nicht kleingeredet werden dürfen. Das Erreichte der vergangenen zehn Jahre aber auch nicht. Der Fortschritt lässt sich allerdings nur schwer in Zahlen wiedergeben, auch wenn das ASEAN Sekretariat, die Steuerzentrale der Staatengemeinschaft, dies versucht. Um Transparenz zu schaffen und den Überblick zu wahren, führte es 2008 die sogenannte „AEC Scorecard“ ein. In ihr sollen Erfolge und Fortschritte zusammengetragen und beziffert, sowie auf noch ausstehende Umsetzungen verwiesen werden. Die aktuellste Fassung der AEC Scorecard ist nun jedoch schon drei Jahre alt. Damals hatten die Mitgliedstaaten offiziell 67,5 Prozent ihrer Ziele erreichen können. Gegenwärtig könnten es unterschiedlichen Quellen und Schätzungen zufolge zwischen 80 und 85 Prozent sein. Von den „priorisierten“ Zielen bis Ende 2015 habe



Konrad
Adenauer
Stiftung

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

man bereits 91,5 Prozent erreicht, hieß es auf dem 26. ASEAN-Gipfel im April 2015. Zu ihnen gehören beispielsweise die Bereiche Luftfracht, Health Care, Tourismus, Logistik und „e-ASEAN“, ein Abkommen, das darauf abzielt, die ASEAN-Staaten für das Internet-Zeitalter fit zu machen. Mit Spannung wird erwartet, ob der kommende ASEAN-Gipfel im November eine aktualisierte Version der Scorecard mit einer offiziellen Schätzung bringt, wie viel Prozent der „AEC Blueprint“ bislang umgesetzt werden konnten. Auch der „Master Plan“ selbst könnte dann eine Neuauflage erhalten, die den Weg bis 2025 vorgibt.

Das Maß der Umsetzung variiert den offiziellen Angaben zufolge in den unterschiedlichen Bereichen der AEC, den eingangs genannten „vier Säulen“. Beim gemeinsamen Markt kommen die Staaten gegenwärtig unterschiedlichen Berichten zufolge auf einen Wert von rund 86 Prozent der selbst gesteckten Ziele. Hier geht es um die Freizügigkeit in Sachen Waren, Dienstleistungen, qualifizierter Arbeit, Investitionen und Kapital. Als Meilenstein zählt die Einführung des sogenannten „ASEAN Single Window“ und der dazugehörigen „National Single Windows“ für Zölle. Dies sind Plattformen für eine einheitliche, schnellere und transparentere Zollabwicklung unter den Mitgliedstaaten. Zudem sollen sie die Sicherheit beim Austausch von Daten erhöhen. Waren, die von außerhalb des ASEAN-

Raums importiert werden, können nach einmaliger Registrierung über das „ASEAN Single Window“ größtenteils frei zwischen allen Mitgliedstaaten bewegt werden, die bereits an dem System teilnehmen. Das sind bis dato immerhin die

sechs wirtschaftlich stärksten Länder. Die positiven Effekte derartiger Maßnahmen, die den Warenverkehr beschleunigen, schreibt die Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank/ADB) in einer Analyse, dürfe man nicht unterschätzen. Immer wieder klage der Privatsektor über die hohen Kosten, die durch langwierige, undurchsichtige und redundante Verfahren entstehen.

Dem ASEAN-Sekretariat zufolge sind mittlerweile innerhalb dieser „ASEAN-6“ 99 Prozent aller Im- und Exporte und somit gut 70 Prozent des gesamten intraregionalen Handels zollfrei. Für die restlichen vier Länder ergaben sich Quoten von gut zwei Dritteln bis vier Fünfteln, fasst die deutsche Außenwirtschaftsförderorganisation Germany Trade and Invest (GTAI) zusammen. Der intraregionale Handel hat sich zwischen 2008 und 2013 um über ein Drittel auf 608,6 Milliarden Dollar erhöht. Laut dem „World Investment Report 2015“ ist bei den Auslandsdirektinvestitionen eine Zunahme bei Infrastruktur, insbesondere auf intraregionaler Ebene, zu beobachten. Dies signalisiere eine wachsende Konnektivität zwischen den Ländern und Volkswirtschaften mit Schwerpunkten in den Bereichen Energie, Telekommunikation, Transport und Wassermanagement, schreibt die GTAI.

Auch der vierte „Pfeiler“ der AEC, die Integration in die globale Weltwirtschaft, ist bereits weit gediehen. In den vergangenen Jahren entstanden einige Freihandelsabkommen zwischen der ASEAN und fünf weiteren Ländern: China, Indien, Südkorea, Australien und Neuseeland. Das Abkommen zwischen China und den ASEAN-6 trat bereits 2010 in Kraft und bildet zumindest auf dem Papier den an der Population gemessenen größten Freihandelsraum der Welt. Allerdings beschränkt es sich auf Zollfreiheit von rund 90 Prozent der Importe in den ASEAN-Raum.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

Daneben steht die Gruppe über diverse Foren wie den East Asia Summit und das „ASEAN Regional Forum“ im regelmäßigen Austausch mit Vertretern aus Ländern wie Japan, Südkorea, China oder Russland. Hinzu kommt eine ganze Reihe bilateraler Abkommen verschiedenster Mitgliedstaaten. So verfolgt die ASEAN schon seit langem das Ziel, sich zu einer Art Knotenpunkt in Sachen Freihandel in der Region zu entwickeln. Mit Singapur, Vietnam und Malaysia besteht neuerdings eine direkte Anbindung über Mitgliedstaaten an das „Transpazifische Partnerschaftsabkommen“ (TPP). Die Verhandlungen um das geplante Handelsabkommen wurden Anfang Oktober erfolgreich abgeschlossen und könnten nach Ratifizierung den, gemessen am Anteil der Weltwirtschaftsleistung, größten Freihandelsraum der Welt schaffen. Mit dem „Regional Comprehensive Economic Partnership“ (RCEP) sind die ASEAN an zentraler Stelle an der Schaffung einer potenziell noch umfangreicheren Wirtschaftszone beteiligt, die auch China und Indien inkludiert.

In den vergangenen Jahren ist eine ganze Reihe von Institutionen entstanden, die die Mitgliedsländer auf die Veränderungen bezüglich der „dritten und vierten Säule“ der AEC vorbereiten sollen. Das „ASEAN Qualification Reference Framework“ ist ein Netzwerk, das dabei helfen soll, Standards zu etablieren, mit denen sich qualifizierte

Arbeit und Ausbildung unter den Ländern vergleichen lässt. So soll sich etwa erkennen lassen, ob die Ausbildung einer Krankenschwester in Vietnam ähnlichen Qualitätsstandards entspricht wie die einer indonesischen Pflegerin. In Sachen

Ausgleich der unterschiedlichen Entwicklungsstandards durch Infrastruktur meldet das ASEAN-Sekretariat in einem Papier von 2014 spürbaren Fortschritt etwa beim Bau eines „ASEAN Highway Network“ zwischen den Staaten, oder bei der Installation von Ländergrenzen überschreitenden Stromnetzen und Gas-Pipelines. Um kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) zu fördern – eine Schlüsselaufgabe auf dem Weg zu mehr Gleichheit, wie die ADB schreibt – wurden unter anderem 30 Inkubatoren und Innovationszentren eingerichtet.

Zu den weiteren Errungenschaften zählen nach Einschätzung des Sekretariats der Gemeinschaft der „ASEAN Intellectual Property Rights Action Plan 2011–2015“, der Maßnahmen zum Schutz geistigen Eigentums bündelt, sowie das „ASEAN Comprehensive Investment Agreement“ (ACIA). Es soll für die faire und gleiche Behandlung von Investitionen von außerhalb der Region sorgen. Das „ASEAN Open Skies Agreement“ soll den Luftverkehr liberalisieren und zur visafreien Reise innerhalb der Region für die Bürger aller Mitgliedstaaten beitragen. Wer per Landweg reisen will, kann dies zukünftig über einen gemeinsamen Führerschein für den ASEAN-Raum tun. Zwar bestand bereits zuvor ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen – doch war dies nur halbherzig implementiert worden. Allerdings wirft der gemeinsame ASEAN-Führerschein auch Licht auf ein Problem: Es ist fraglich, ob alle betroffenen Institutionen der Mitglieder, wie Verkehrsämter und Polizei, über die nötigen Mittel zur Umsetzung verfügen, geschweige denn grenzüberschreitende Kommunikation garantieren können.

Fast 3.900 nicht-tarifäre Hemmnisse

Der gemeinsame Führerschein ist eine der kleineren Herausforderungen, vor denen die AEC steht. Allein fast 3.900 nach wie



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

vor existierende nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTH) wirken wie eine Herkulesaufgabe dagegen. Auch in den letzten Jahren sind noch einige hinzugekommen: Laut Angaben der Global Trade Alert Database entstanden nach der Finanzkrise von 2009 bis 2013 186 neue NTH. Ein Großteil der Handelsschranken findet sich bei Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten. Beispielsweise kontrolliert in den Philippinen die staatliche „National Food Authority“ (NFA) den Reisimport und kauft heimischen Reis auf, um die Preise zu stabilisieren. So sollen die philippinischen Bauern vor dem Wettbewerb aus Ländern wie Thailand und Vietnam geschützt werden. Die Philippinen gehören zu den weltweit größten Importeuren von Reis. Ähnliche Systeme finden sich in anderen Ländern wie Indonesien und Malaysia und bei anderen Produkten, etwa Zucker.

Stark betroffen sind auch Elektronik, Elektrotechnik und Maschinen. NTH treten dabei in den unterschiedlichsten Formen auf: als Zollzuschläge, technische Maßnahmen, Anforderungen an bestimmte Produktkategorien und monopolistische Maßnahmen, wie staatliches Eingreifen in den Handel oder die Nutzung bestimmter Unternehmen und Gruppen für den Import.

In verschiedenen Ländern müssen Produkte unterschiedliche und teils redundante Testverfahren durchlaufen, um zugelassen zu werden. In vielen Fällen müssen sie mit Labels in der jeweiligen

Landessprache versehen werden. Vietnam beispielsweise hat sehr restriktive Regeln in Sachen Franchising ausländischer Unternehmen. In Indonesien gibt es eine Negativliste, die ausgrenzt, in welchen Bereichen ausländische

Investoren ohne einen lokalen Joint-Venture Partner aktiv werden dürfen. In Singapur klagen seit 2011 Arbeitgeber über striktere Regeln am Arbeitsmarkt.

Um derartige Hürden abzubauen, wird nach Protokoll vorgegangen: Nach der Verifizierung von Informationen über bestehende NTH, der anschließenden Priorisierung von Produkten und der Entwicklung spezifischer Arbeitsprogramme sollen schließlich die Wirtschaftsminister der ASEAN-Staaten das Mandat erhalten, diese Programme umzusetzen. Derzeit befinden sich die Mitgliedstaaten im Prozess der Verifizierung der NTH-Liste. Optimisten betonen, dass damit bereits ein nicht zu unterschätzender Schritt getan sei. Dennoch dürfte es angesichts des Stands der Dinge noch lange dauern, bis die Zahl der nicht-tarifären Handelshemmnisse auf ein akzeptables Niveau gesunken ist.

Wenig Fortschritte bei Dienstleistungen

Als besonders unterentwickelt gilt die Freizügigkeit in Sachen Dienstleistungen. Sie werden in der Zukunft zu einem immer wichtigeren wirtschaftlichen Faktor – egal ob im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Bildung oder im Gesundheitswesen. Dabei arbeiten schon heute rund 40 Prozent der ASEAN-Bevölkerung im Dienstleistungssektor und immer häufiger werden auch in den Mitgliedstaaten moderne und international einsetzbare Dienstleistungen angeboten, heißt es seitens der ADB. Laut einem Bericht der Weltbank bleibt der Sektor vor allem deshalb unterentwickelt und wenig integriert, weil er in allen Ländern außer Singapur engen Restriktionen unterliegt. Ein besonderes Problem sei der Schutz von Arbeitsmigranten, etwa in Ländern wie Thailand, Indonesien und den Philippinen. Zwar gibt es mit der „Declaration on the Protection and



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

Promotion of the Rights of Migrant Workers“ seit 2007 ein Abkommen, das diese Fragen klären soll – doch streiten sich Empfänger- und Senderländer über die Definitionen und Inhalte.

Ein neuer Ansatz ist eine Lockerung der Niederlassungsfreiheit für Berufe aus acht ausgewählten Bereichen, darunter Architektur, Zahnmedizin, Tourismus, Rechnungswesen und Ingenieurwesen. Allerdings müssen Arbeitnehmer teilweise Prüfungen ablegen, bevor sie in dem Land ihrer Wahl arbeiten dürfen. Beispielsweise muss ein Arzt in Indonesien einen Test in der Landessprache Bahasa absolvieren. In Thailand gebe es derzeit rund 50.000 lizenzierte Ärzte, schreibt die Straits Times – aber darunter nur 200 ausländische. Der letzte, der sich qualifizierte, sei ein Japaner gewesen. Das war im Jahr 2010. Bestimmte Dienstleistungen sind darüber hinaus ausschließlich einheimischen Bürgern vorbehalten. Zudem zielt die AEC nur auf den freien Verkehr qualifizierter Arbeit ab. Der größte Anteil der Arbeitsmigration findet sich aber in niedrig- bis mittel qualifizierter Arbeit.

Schwacher Schutz für geistiges Eigentum

Der Schutz von geistigem Eigentum ist ein wichtiger Faktor bei der wirtschaftlichen Integration und bei der Entscheidung von Investoren, in einem Land etwa neue Produktionsstätten für

Güter mit einer gehobenen Wertschöpfung zu etablieren. Der Verbesserungsbedarf in diesem Feld ist allerdings hoch.

Der „International Intellectual Property Index 2015“ (IIPi) des Global Intellectual

Property Center der amerikanischen Handelskammer bewertet 31 Länder nach ihrem Schutz geistigen Eigentums. 30 mögliche Punkte kann ein Land dabei maximal erreichen. Indonesien, zum Beispiel, kommt derzeit auf einen Wert von 8,6 Punkten. Das Land konnte zwar zuletzt einen neuen „Copyright Act“ verabschieden, der es beispielsweise der Regierung ermöglicht, Webseiten zu blockieren, die Copyrights verletzen. Dennoch gibt es unter den im IIPi analysierten Ländern keines, das ein höheres Maß an Software-Piraterie aufweist. Ernstzunehmende Strafen bei Verletzung der Gesetze fehlen. Vietnam und Thailand kommen mit 7,8 und 7,1 Punkten auf noch niedrigere Werte. Thailand bildet gar das Schlusslicht in der gesamten IIPi-Liste. Zwar habe sich die Regierung in Bangkok bemüht, etwa durch zusätzliche Checkpoints den Grenzverkehr besser zu überwachen und gehe sie ebenfalls gegen Internetpiraterie vor. Dennoch sei Produktpiraterie in Thailand ein großes Thema, heißt es. In Myanmar gibt es gar keine entsprechenden Systeme. Besser sieht es beispielsweise im Fall Malaysia aus. Mit einem Wert von 14,6 liegt es im Mittelfeld. Zum Vergleich: Deutschland liegt bei einem Wert von 27,3.

Das Problem könnte gerade für Unternehmen, die von außerhalb des ASEAN-Raums kommen, durch das „ASEAN Single Window“ noch verstärkt werden. Denn hat ein Produkt erst einmal das „Single Window“ passiert, kann es problemlos frei unter den Ländern bewegt werden, die an der Plattform teilnehmen, warnt der South-East Asia IPR SME Helpdesk der EU. Er rät daher ausländischen Unternehmen, sich in allen potenziellen Zielländern im ASEAN-Raum um den notwendigen IP-Schutz zu kümmern – soweit entsprechende Rahmenwerke vorhanden sind.

Die Situation verbessern soll der „ASEAN Intellectual Property Rights Action Plan



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

2011-2015". Er soll den Mitgliedstaaten ein Rahmenwerk liefern, um eine effektive Politik aufbauen zu können. So sieht er beispielsweise vor, dass Unternehmen zukünftig mittels eines zentralen Antrags den Schutz einer Handelsmarke in allen teilnehmenden Ländern beantragen können. Das „ASEAN Patent Examination Cooperation“-Programm (ASPEC) soll den Austausch unter neun der zehn nationalen Patentämter in der ASEAN fördern.

Auch wenn hier noch großer Nachholbedarf besteht: Vergleicht man die Situation mit China, kann der ASEAN-Raum auch heute schon mit einem leichten Wettbewerbsvorteil punkten – zumindest wenn man dem IPI glaubt. Der gibt dem „Reich der Mitte“ 12,4 Punkte.

Schwacher Bekanntheitsgrad und zögerliche Triebkräfte

Das weitere Arbeitspensum auf dem Weg zur AEC hört bei nicht-tarifären Handelshemmnissen und geistigem Eigentum nicht auf.

Die AEC kämpft mit einem teils niedrigen Bekanntheitsgrad und, wie überall sonst auf der Welt der Freihandel, mit Ressentiments. Laut einer Umfrage des Institute of South East Asian Studies vom letzten Jahr ist die geplante Freihandelszone über der Hälfte der KMU der Region kein Begriff. Auch der

letzte „Survey on ASEAN Community Building Effort“ der Staatengemeinschaft, allerdings noch aus dem Jahr 2013, gesteht ein, dass das „allgemeine Verständnis in der Öffentlichkeit und unter den Unternehmen niedrig ist“, und der

Stand der Vorbereitungen durch die Privatwirtschaft „minimal“.

Laut dem CIMB ASEAN Research Institute belief sich damals der Anteil derer, die sich bereits vergleichsweise intensiv mit der AEC beschäftigt hatten, auf rund ein Fünftel der heimischen Unternehmen. Denkt man allerdings an die Vielzahl kleiner und kleinster Unternehmen in diesen Ländern, ob Restaurants, Hinterhof-Werkstätten oder Tuk-Tuk-Firmen, ist dies nicht unbedingt verwunderlich. Unter größeren und vor allem ausländischen Unternehmen, die im ASEAN-Raum aktiv sind, könnte sich das deutlich anders darstellen. Der „ASEAN Business Outlook Survey 2015“ stellt fest, dass sich 2014 rund 54 Prozent der Geschäftsführer amerikanischer Unternehmen auf die Auswirkungen der AEC aktiv vorbereiteten.

Im größten ASEAN-Mitgliedsland Indonesien regen sich seit einigen Monaten überdies auch Sorgen und Widerstand. Dabei müsste Indonesien, das für rund 30 Prozent der Wirtschaftsleistung im ASEAN-Raum verantwortlich zeichnet, ein zentraler Treiber der AEC sein. Wie GTAI berichtet, entwickelten die Wähler „in den letzten Jahren einen Hang zu mehr Protektionismus und Nationalismus.“ Expats berichteten von einer „deutlich restriktiveren Visapolitik.“

Die Regierung kämpft beispielsweise mit der wenig erfolgreichen „Batam Free Trade Zone“, die 2007 nach dem Modell chinesischer Freihandelszonen wie Shenzhen ins Leben gerufen wurde. Infolge schleppender Entwicklungen und teilweiser Proteste und Aufstände der Arbeiter verließen einige große internationale Konzerne wie Volkswagen bereits wieder die Zone. Jakarta entschied sich Berichten der Jakarta Post zufolge, das Projekt zu überdenken und zu prüfen, ob man die Kontrolle der autonomen Zone wieder in die Hauptstadt hole.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

Die Batam Free Trade Zone ist ein gemeinsames Projekt mit Singapur. Der Stadtstaat begrüßte diese Entscheidung Medienberichten zufolge. Die Signale, die dies für Indonesiens Umgang mit Freihandel aussendet, sind ambivalent.

Eine Frage der Kapazitäten

Ein in vielen Mitgliedstaaten immer noch weit verbreitetes Problem ist Korruption. Egal ob Kambodscha, die Philippinen oder Indonesien, fast alle leiden unter ihr ebenso wie unter einer ausufernden Bürokratie. Dabei gilt die Faustregel: Je weniger entwickelt, desto korruptionsanfälliger. Laut dem „Corruption Perception Index 2014“ von Transparency International schneiden besonders die KLMV-Länder schlecht ab: Kambodscha liegt auf Platz 156 von 175, Vietnam auf 118. Indonesien kommt mit 107 etwas besser weg. Thailand und die Philippinen teilen sich Platz 85 – und liegen damit immerhin 15 Plätze vor China.

Oft fehlen auch einfach die Kapazitäten, die beispielsweise die komplexe Vernetzung verschiedener Grenzposten, Häfen, Behörden und Zollstationen inklusive der Einrichtung neuer IT-Infrastruktur und Ausbildung des Personals im Sinne der „National Single Windows“ erfordert. Regierungen müssen zusätzliche Ressourcen bereitstellen, um derartige Maßnahmen umzusetzen. Institutionelle Eigeninteressen müssen überwunden werden, wenn

beispielsweise Behörden Kompetenzen an eine zentral koordinierende Stelle abgeben.

Thailand etwa hatte dem heimischen Wirtschaftsministerium zufolge bereits acht von zehn

menpaketen auf dem Weg zur AEC umgesetzt, darunter beispielsweise die Öffnung des Dienstleistungssektors für ausländische Investitionen in zumindest 83 Kategorien. Doch seit 2013 tat sich kaum mehr etwas. Die Umsetzung komplexer Liberalisierungen erfordert die Zustimmung einer ganzen Reihe von Behörden und politischen Stellen. Mit den Unruhen und dem Staatsstreich im vergangenen Jahr geriet das Land in Verzug.

Wie das Beispiel geistigen Eigentums zeigt, fehlen zudem Sanktionsmechanismen. Vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses des „ASEAN Way“ ist dies eine besondere Herausforderung. Die „AEC Scorecard“ beispielsweise ist zwar auch eine Art „compliance tool“ in dem Sinne, dass sie Missstände öffentlich aufzeigen und den Handlungsdruck auf die Teilnehmerländer erhöhen soll. Doch in wie weit sie dazu tatsächlich geeignet ist, ist fraglich. Zu undurchsichtig, schwammig und lückenhaft ist das Bild, das sie zeichnet. Ihre Daten basieren auf freiwilliger Selbsteinschätzung. Sie liefert keine Analyse oder Erklärungen zu den Verzögerungen und Misserfolgen. Individuelle Länder-Scorecards werden nicht veröffentlicht. Listen von priorisierten NTH etwa bleiben intransparent. Die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen in die Praxis wird überhaupt nicht dargestellt, sondern allein die Annahme der identifizierten „To-Do´s“ und entsprechender Maßnahmen. Ein ASEAN-Mitglied mag offiziell eine Liberalisierung implementiert haben – in wie weit diese im Alltag wirklich „gelebt“ wird, steht auf einem anderen Blatt.

Auch das ASEAN-Sekretariat hat ein Kapazitätsproblem. Es galt schon immer als unterbesetzt und wenig durchsetzungsfähig. Daran hat sich auch in den vergangenen Jahren nichts geändert. Es besteht aus rund 300 Angestellten, im Vergleich zu der Gesamtbevölkerung der Region ein fast erschreckend kleiner Stab. Ein Problem sind



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan

auch die niedrigen Löhne, die das Sekretariat zahlen kann. Für 2015 hatte die Organisation ein Budget in Höhe von rund 19 Millionen US-Dollar. Alle Mitgliedstaaten zahlen dieselben Beiträge, unabhängig von ihrer Größe oder Wirtschaftsleistung – damit auch das ärmste Mitglied sich den Beitritt leisten kann, sind sie nicht allzu hoch. Hinzu kommen zwar umfangreiche Drittmittel, die aber naturgemäß wenig Planungssicherheit bieten. Die zentrale Institution der Organisation hat große Erfolge darin erzielt, Dialog und Kooperation der Mitgliedstaaten zu fördern. Doch angesichts dieser Rahmenbedingungen sind ihre Kapazitäten begrenzt.

Fazit

Hinzu kommt, dass sich auch die Kompetenzen des ASEAN-Sekretariats in Grenzen halten. Es ist anzunehmen, dass die zunehmend komplexen und sensiblen Vorgaben der AEC früher oder später ernstzunehmende Überwachungs- und Sanktionsmechanismen erfordern. Zumindest der vorsichtige Vergleich mit der Geschichte der wirtschaftlichen Integration in Europa legt diese Vermutung nahe. Derartige Mechanismen kann das Sekretariat weder bieten, noch sind sie gewünscht. Die Einmischung einer supranationalen Institution in nationale Angelegenheiten steht dem Selbstverständnis des „ASEAN Way“ entgegen. Dieser liefert möglicherweise einen „bequemen

Vorwand für Nichteinhaltung“ der vereinbarten Bestimmungen, analysiert Jayant Menon, Chefvolkswirt des Office of Regional Economic Integration der Asiatischen Entwicklungsbank.

Bis Ende des Jahres werden ganz sicher

nicht alle Ziele der AEC entsprechend der „ASEAN Blueprint“ erreicht werden können. Ohnehin werde die Implementierung der Maßnahmen des AEC-Katalogs nicht zu einem „gemeinsamen Markt“ ab dem 1. Januar 2016 führen. Das hatten ASEAN-Vertreter bereits Anfang des Jahres auf einem Gipfel im malaysischen Kota Bharu betont. Vielmehr sei das Datum als „ein starkes Signal“ dafür zu verstehen, „dass positive Maßnahmen für eine stärker liberalisierte und integrierte Wirtschaftsregion etabliert werden.“

Ohne Frage hat sich in den vergangenen Jahren viel getan. Die Märkte haben sich in den ASEAN-Ländern rasant entwickelt. Indikatoren wie ausländische Direktinvestitionen und der zunehmende intraregionale Handel verdeutlichen dies. Vor allem japanische, aber auch immer mehr chinesische Unternehmen investieren nicht zuletzt in große Infrastrukturprojekte, wie Häfen, Eisenbahnverbindungen und Industrieparks. Das zeigt: Sie sind gekommen, um zu bleiben. Wie andere ausländische Unternehmen auch, bewahren die Investoren aus China und Japan eine optimistische Haltung gegenüber der Entwicklung des ASEAN-Raums. Das trifft auch auf deutsche Unternehmen zu, wie sich im Rahmen des regionalen Treffens der deutschen Wirtschaft, der „Asien-Pazifik-Konferenz“ in Ho Chi Minh City Ende 2014, zeigte. Betont wurden dabei die Rolle des Marktes und der Unternehmen bei der weiteren wirtschaftlichen Integration.

Über den Autor: Patrick Bessler ist freier Journalist und Kommunikationsberater. Zuvor leitete der Japanologe und Politologe die Öffentlichkeitsarbeit der AHK Japan und war Chefredakteur des „Japanmarkt“. Email: patrick.bessler@gmail.com



Konrad
Adenauer
Stiftung

Social and Economic Governance
Programme Asia / Japan Office

OAG-Haus 4F
7-5-56 Akasaka, Minato-ku
Tokyo, 107 0052 Japan
Tel. +81 3 6426 5041
Fax. +81 3 6426 5047
KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/en
www.facebook.com/KAS.Japan