

November 2018

Länderbericht

Regionalprogramm Politischer Dialog, Singapur



Der 33. ASEAN-Gipfel – ein Resümee

Dr. Frederick Kliem, Senior Programm-Manager

Es war in den vergangenen Tagen schwierig in der beliebten Einkaufsgegend rund um Singapurs Suntec City Convention Centre seinen täglichen Geschäften nachzugehen. Grund dafür waren der zweite Gipfel des Jahres 2018 der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) und die weiteren Treffen mit ihren externen Partnern, die sich üblicherweise an den ASEAN Summit anschließen. Der East Asia Summit (EAS) ist dabei der bedeutendste dieser Nebengipfel. Im selben Gebäude wie in diesem Jahr kamen 1996 die Mitglieder der neugegründeten Welthandelsorganisation zum ersten Mal zusammen – nur wenige Monate bevor die Region in die größte Wirtschaftskrise ihrer Geschichte fiel.

Obwohl dieser ASEAN-Gipfel unter weniger schlechten Vorzeichen stand, befindet sich die Region dennoch in einer schwierigen Zeit – konfrontiert mit zahlreichen komplexen Herausforderungen. Zum Ende der Gipfeltreffen am Freitag lassen sich fünf Resümeees ziehen: Es ist Bewegung im Südchinesischen Meer, die Großmächte setzen weiterhin auf ASEAN, gemeinsamer Druck auf Myanmar scheint erste Früchte zu tragen, die wirtschaftlichen Integration der ASEAN schreitet voran und die USA unter Präsident Trump entwickelten sich zu einem weniger verlässlichen Partner, als sich die Region das wünschen würde.

Die Plenarrede des amtierenden Vorsitzenden während des zweiten ASEAN-Gipfels eines jeden Jahres im November gilt als Höhepunkt und Meilenstein, bevor Thailand den jährlich rotierenden ASEAN-Vorsitz offiziell antreten wird. In dieser Rede definiert der amtierende Vorsitzende die Schwerpunkte, die es seinem Ermessen nach für die nahe Zukunft zu setzen gilt. Aus der Rede von Singapurs Regierungschef Premierminister Lee Hsien Loong ließen sich diese fünf Fazits gut ableiten. Lee hob während des 33. ASEAN Gipfels drei Themen hervor, die für die ASEAN kurz- und mittelfristig wichtig sein werden: die sogenannte ASEAN-Zentralität, wirtschaftliche Konnektivität und das Konsensprinzip.

Zentralität der ASEAN in einer komplexen, strategisch wichtigen Region

Singapurs Premierminister Lee betonte, dass die zehn ASEAN-Mitgliedsstaaten gemeinsam die zahlreichen regionalen und internationalen Foren, die ASEAN unterhält, sowie die offene, regelbasierte Ordnung im Asiatischen Pazifik und dem Indischen Ozean aufrechterhalten müssten. Er bezog sich damit auf die sogenannte Zentralität der ASEAN: Der Aufbau einer institutionellen Infrastruktur rund um den Gastgeber ASEAN, etwa den EAS, das ASEAN Regional Forum (ARF) und das Treffen der Verteidigungsminister der ASEAN-Zehn und ihrer internationalen Dialogpartner (ADMM-Plus), inklusive der USA, China, Indien und Japan. Insbesondere der ADMM-Plus und der EAS sind von herausragender Bedeutung für den Dialog und die Stabilität im Indo-Pazifischen Raum.

Trotz erster positiver Anzeichen zu Beginn der Gipfelwoche sollte sich die Vorfreude jedoch in Grenzen halten. Zwar sicherte die Volksrepublik China zu, den Code of Conduct, das Regelwerk zur Interaktion im Südchinesischen Meer, binnen drei Jahren abzuschließen, aber es gilt zu bedenken, dass die Verhandlungen seit nun etwa 16 Jahren andauern. Zudem sind die mit China vereinbarten Grundregeln weit von den Regeln entfernt sind, die sich aus dem internationalen Seerecht de jure ergeben. Und selbst wenn der Code of Conduct in drei Jahren in Kraft treten sollte, würden seine

Regeln mit aller Wahrscheinlichkeit nicht bindend sein. Vor diesem Hintergrund stand zuerst ein viel grundsätzlicheres Thema im Vordergrund: die Zukunft der regel-basierten Ordnung in der Region generell.

Die regelbasierte, liberale Ordnung steht zur Disposition

Im Rückblick ist es die liberale, regelbasierte Ordnung, die die Region hat prosperieren lassen. Dessen sind sich alle ASEAN-Staaten, verwundbar ob ihrer relativen ökonomischen und militärischen Schwäche gegenüber den Großmächten der Region, bewusst. Diese Grundordnung ist infrage gestellt wie seit Jahrzehnten nicht. Sie steht zur Disposition nicht nur wegen der immer bedeutsamer werdenden regionalen Großmacht China, sondern wegen der Supermacht, die diese Ordnung erst propagiert und dann durchgesetzt hat, den USA. Die von Präsident Trump geführten USA monieren allenthalben die gesamte Ordnung, auf der Friede, Stabilität und Wohlstand in Asien und Europa beruhen, sowohl rhetorisch als auch in der Praxis. Multilateralismus und liberale Handelsregime sind für den US Präsidenten nicht Grundpfeiler einer internationalen Ordnung, sondern Stolpersteine auf dem Weg, die USA zu immer weiterer Stärke zu führen. Anstelle der zugegebenermaßen langwierigen und komplexen Prozesse und der verlässlichen Regeln des liberalen multilateralen Dialogs und Kompromisses stehen nun bilaterale Gespräche und sprunghafte Absprachen. In den diplomatischen Kalkulationen der Staaten der Region, in der sich die Zukunft der internationalen Ordnung entscheiden wird, in der sich die USA und China am unmittelbarsten gegenüberstehen und in der die Stabilität so vieler Staaten auf der Sicherheitsgarantie der USA beruhen, ist Trump eine unkalkulierbare Größe.

Vor diesen beunruhigenden Entwicklungen kommt am Rande des ASEAN-Gipfels in diesem Jahr das mit Abstand wichtigste multilaterale Forum des Indo-Pazifik-Raums, der EAS, zusammen. Zum einen ist das Interesse der USA an Multilateralismus generell und an der Erhaltung der regelbasierten Ordnung in der Region unklar, was gerade vor dem Hintergrund einer sich intensivierenden strategischen Rivalität zwischen China und den USA besorgniserregend ist. Zum anderen verunsichert und besorgt das offen zur Schau gestellte Desinteresse des US Präsidenten, bescheinigt durch seine Entscheidung, diesem herausragend wichtigen Forum fernzubleiben und stattdessen seinen Vize Mike Pence zu schicken. Dem Präsidenten ist es

offenbar gleichgültig, wie wichtig protokollarische Zeichen in Asien sind. ASEAN kann sich daher seiner so zentralwichtigen Unabhängigkeit und Vermittlerrolle in Fragen der Stabilität im Indo-Pazifik, die durch die ASEAN-basierte multilaterale Ordnung garantiert ist, nicht länger sicher sein. Die ASEAN-Staaten fühlen sich zunehmend in alle Richtungen gezogen.

So ist wenig verwunderlich, dass eines der großen Themen dieses EAS das sogenannte Indo-Pazifik Konzept war. Die ASEAN-Staaten sind beunruhigt ob der scheinbaren sukzessiven Ablösung des geopolitischen Raumes des Asiatischen Pazifiks durch den sogenannten Indo-Pazifik, zunehmend propagiert durch zunächst Japan, die USA, Indien, und Australien (QUAD). Insbesondere die Einbindung Indiens lässt vermuten, dass der Indo-Pazifik eine neo-Containment Strategie vis-a-vis China ist.

Sollten die vier demokratischen regionalen Mächte ihre Ideen tatsächlich bündeln und zu einer holistischen Strategie für die künftige regionale Ordnung ausweiten, stellt sich die Frage, welche Rolle der größte und lange erprobte Anbieter des regionalen multilateralen Dialoges einnehmen wird. Die ASEAN bangt zu Recht um ihren Platz in einer zunehmend durch Großmächte bestimmten und bi- und mini-lateral organisierten Ordnung.

So gab es etwas Erleichterung als alle vier genannten Staaten der QUAD die Rolle der ASEAN nicht nur hervorhoben, sondern auch propagierten. Während Mike Pence während des EAS kontinuierlich der neuen Terminologie „freier und offener Indo-Pazifik“ treu blieb, unterstrichen die drei weiteren Regierungschefs die Rolle ASEANs als essentieller Partner in deren Außenpolitik. Beruhigend wirkte dann auch Pence auf die ASEAN ein, als er im Rahmen des US-ASEAN Gipfels am selben Tag die Rolle der ASEAN ebenfalls unterstrich und die „strategische Partnerschaft“ der USA und der ASEAN als einer der Säulen der amerikanischen Strategie im Indo-Pazifik nannte. Wäre dies aus dem Mund des Präsidenten selbst gekommen, wäre die ASEAN eher geneigt, dem Glauben zu schenken.

Nichtsdestotrotz ist etwas Ruhe in die zehn Regierungssitze Südostasiens eingekehrt. Man wird sich nun bemühen, das Indo-Pazifik Konzept in die eigenen strategischen und institutionellen Planungen zu integrieren. Vielleicht bereits unter der Leitung Thailands.

Interne und externe wirtschaftliche Konnektivität

Dem schloss sich ein weiterer Diskussionspunkt des ASEAN-Gipfels an: was bedeutet die veränderte Dynamik im globalen Handel durch die neue amerikanische Aversion gegenüber Handelsverträgen, der zunehmende isolationistische Instinkt vieler Staaten, der offen erklärte Handelskrieg zwischen den USA und China sowie immer steigende regionale Abhängigkeit von China für die Zukunft des freien Handels, auf dem der sozio-ökonomische Erfolg Asiens aufgebaut ist?

Das Handelsvolumen zwischen den USA und ASEAN beträgt in etwa 330 Milliarden US-Dollar, das mit China knapp 520 Milliarden US-Dollar, mit einem jährlichen Zuwachs um ca. 13%. Der Ausfall der USA aus dem TPP Abkommen verstärkt die Angst, dass der bisherige Garant des freien Handels in Washington an diesem nun selbst nicht mehr teilhaben mag. Nicht zuletzt deshalb konzentrierten sich alle Freihandelsverhandlungen hauptsächlich auf das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Abkommen, welches nun allerorts als die Zukunft des Handels der Region benannt wird. Dieses Abkommen soll im kommenden Jahr abschließend verhandelt werden und in Kraft treten. Es bringt die ASEAN-Staaten mit ihren regionalen Dialogpartnern Australien, China, Indien, Japan, Südkorea und Neuseeland unter einen Handelsvertrag und stärkt somit vor allem die Bedeutung Chinas und Indiens in der Region relativ zu den USA.

Intern muss ASEAN die wirtschaftliche Integration im Rahmen 2015 gegründeten Wirtschaftsgemeinschaft ASEAN Economic Community (AEC) voranbringen. Insbesondere das ASEAN Single Window, die Synchronisierung nationaler Zoll- und Handelsregulierungen sowie eine verbesserte Konnektivität südostasiatischer Unternehmen untereinander muss gefördert werden. Dies wird den, auch nach nunmehr drei Jahren AEC noch ausbaufähigen ASEAN-Binnenhandel stärken. Dieser liegt mit einer Quote von etwa 25% weit hinter den europäischen 70% zurück. Ein Ausbau ist nicht nur sinnvoll, sondern auch eine „niedrig hängende Frucht“, ein erreichbares Ziel und ein wichtiger Schritt auf dem Weg in Richtung der so wichtigen sozio-ökonomischen Homogenisierung Südostasiens.

Auch das ASEAN Smart City Netzwerk, das unter der Führung Singapurs ins Leben gerufen wurde,

um die digitale Konnektivität südostasiatischer Großstädte zu stärken, wurde weiter vorangebracht und von allen Beteiligten als erstrebenswert erkannt. Der hochentwickelte Stadtstaat ist bestens geeignet, das Projekt des digitalen Infrastrukturausbaus südostasiatischer Großstädte auch jenseits des eigenen Vorsitzes voranzutreiben, Synergien zwischen ASEANs Smart Cities zu schaffen und damit die sozio-ökonomische Konnektivität der Region zu verbessern.

Das Konsensprinzip: Bremser und Grundbaustein zugleich

Der letzte Punkt, den Premierminister Lee in seiner Rede aufgriff, war die Notwendigkeit der internen Geschlossenheit der ASEAN. Trotz aller Uneinigkeiten müsse die ASEAN an ihrem Konsensprinzip, das allen Entscheidungen und Erklärungen zugrunde liegt, festhalten und somit die Einigkeit, Relevanz und Effektivität zu erhalten. Dieser Punkt ist bezeichnend für die Regionalorganisation und legt dar, wie sich ASEAN seit vielen Jahren selbst im Weg steht, denn es handelt sich um einen Widerspruch in sich. Südostasien leidet seit Jahren an der mangelnden Steuerungskapazität regionaler Institutionen in Fragen transnationaler Sicherheit.

Stein des Anstoßes auf dem aktuellen ASEAN-Gipfel war, wieder einmal, die Menschenrechtssituation in Myanmar. Auf dem ASEAN Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung in interne Angelegenheiten basierend sind ASEAN-Mitgliedsstaaten seit Jahren verhindert, effektiv daran zu arbeiten, dass sich Myanmar dem Schicksal der ausgegrenzten muslimischen Minderheit der Rohingya im südwestlichen Rakhine-Staat annimmt. Selten waren regierungskritische Aussagen der Regierungen zu dem Leid der Rohingya insgesamt zu vernehmen, ganz zu schweigen von einer klaren Position der ASEAN als Ganzes.

Mit dem aus dem Ruhestand an die Spitze der malaysischen Regierung zurückgekehrten Premierminister Tun Dr. Mahathir jedoch kam Bewegung in die festgefahrene Situation und die stoische Abwehrhaltung der Regierung Myanmars. Dr. Mahathir störte sich wenig am ASEAN-Protokoll, als er im Rahmen des Gipfels offen aussprach, was viele in der Region hinter vorgehaltener Hand seit langem flüstern. Er, Dr. Mahathir, habe das Vertrauen in die de facto Regierungschefin Aung San Suu Kyi verloren, die stets versuche, das Unentschuldbare zu entschuldigen. Das Militär und die exekutiven

Regierungsorgane verfolgen die muslimische Minderheit aufgrund ethnisch-religiöser Ressentiments, so Dr. Mahathir.

Nicht, dass die UN und zahlreiche internationale NGOs nicht bereits zu gleichem Ergebnis gekommen wären. Die Intervention der im besten Sinne grauen Eminenz ASEANs, Dr. Mahathir, ist jedoch von besonderer Bedeutung. Schließlich war er es, der sich vor über zehn Jahren, damals zum ersten Mal Premierminister Malaysias, dafür stark gemacht hatte, Aung San Suu Kyi aus dem Hausarrest zu entlassen und Myanmar in die Regionalorganisation ASEAN aufzunehmen. Er war davon überzeugt, dass das Ende der Militärdiktatur und eine Demokratisierung Myanmars nur dann Chancen auf Erfolg haben werde, wenn das Land in regionale und internationale Organisationen eingebunden werde, um so vom wirtschaftlichen und politischen Erfolg der Region profitieren und partizipieren zu können. Heutzutage scheint Aung San Suu Kyi ebenso kompromisslos wie die Generäle zuvor, wenn es darum geht, die muslimische Minderheit anzuerkennen und in die Gesellschaft zu integrieren.

In dieser Gipfelwoche übten ASEAN-Staaten – dankbarerweise flankiert vom US-amerikanischen Vizepräsidenten, Mike Pence – zum ersten Mal echten öffentlichen Druck auf Aung San Suu Kyi aus, sich des Schicksals der mindestens 700.000 geflüchteten Rohingyas anzunehmen. Es wurde klar wie nie in der ASEAN kommuniziert, dass es sich um eine humanitäre Katastrophe handelt, die der ASEAN schadet und wohl zum größten Stolperstein der Regionalorganisation geworden ist, vom individuellen Leid der verfolgten Minderheit ganz zu schweigen.

Gemeinschaftlicher Druck der ASEAN konnte die Regierung Myanmars dazu bewegen, endlich die humanitäre Hilfe der Region für die vielen betroffenen Bürger Myanmars zu erlauben, die unter den Folgen der Katastrophe litten. Auf dem Gipfel erklärte sich die Regierung bereit, eine ASEAN-Mission zu genehmigen und somit indirekt einzugestehen, dass es ein humanitäres Problem von regionaler Bedeutung gibt. Bisher wurde die Rohingya-Frage vornehmlich als interne Angelegenheit betrachtet. Das ASEAN Humanitarian Assistance Centre wird nun ein Team in das Land senden, um dort Hilfs- und Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren und die Rückführung und Integration der geflüchteten Rohingyas zu unterstützen – und zu überwachen.

Ungewöhnlich für ASEAN und Singapur: Die Gipfelerklärung des Vorsitzenden, nicht dem Einstimmigkeitsprinzip der ASEAN unterworfen, forderte die Regierung Myanmars ebenfalls öffentlich auf, die Menschenrechtsverletzungen im Rakhine-Staat zu untersuchen und die Schuldigen zur Rechenschaft zu ziehen. Insgesamt zweifelsohne ein großer Etappensieg für ASEAN und für die Rohingya.

Letztlich war der Gipfel ein Erfolg. Es ist Bewegung in die Verhandlungen um das Südchinesische Meer gekommen, die QUAD-Staaten haben der ASEAN eine zukünftigen Rolle gegeben, Malaysias Druck auf Myanmar scheint erste Früchte für ASEAN zu tragen, und Singapur treibt Fortschritte hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration an. ASEAN-Experten wird auch aufgefallen sein, wie Singapur, in der ASEAN stets mit Argwohn und auch etwas Missgunst und Neid beäugt, auf diesem Gipfel eines ganz deutlich gemacht hat: Anders als dem Stadtstaat oft vorgeworfen wird, plant Singapur keineswegs die weniger weitentwickelte Region hinter sich zurück zu lassen, sondern hat unmissverständlich ASEAN als den Grundstein seiner Außen- und Handelspolitik erklärt. Singapur ist Gründungsstaat und wird auch weiterhin ein Motor bleiben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Frederick Kliem
Senior Programm-Manager des
Regionalprogramms Politikdialog Asien/Singapur
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

frederick.kliem@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)