SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Reine Rhetorik? Die Vision einer ASEAN-Gemeinschaft

Freistein, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Freistein, K. (2004). *Reine Rhetorik? Die Vision einer ASEAN-Gemeinschaft.* (HSFK-Report, 2/2004). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285062

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Katja Freistein

Reine Rhetorik?

Die Vision einer ASEAN-Gemeinschaft

HSFK-Report 2/2004

Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: freistein@hsfk.de · Internet: http://www.hsfk.de

ISBN 3-933293-94-4

Euro 6,–

Zusammenfassung

Die Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN) hat eine neue Zukunftsvision entworfen. Auf ihrem letzten Regionalgipfel, im Oktober 2003 auf Bali, kündigten die südostasiatischen Staaten an, eine Gemeinschaft werden zu wollen: *Towards an ASEAN Economic and Security Community*. Damit will die ASEAN ihrer momentanen Krise und einem Abstieg in die Bedeutungslosigkeit entkommen. Die Regionalorganisation, die einen Erweiterungsprozess zur ASEAN-10 durchlaufen hat, richtet sich nach dem Vorbild der Europäischen Union. Sie strebt nach ähnlichem wirtschaftlichem Erfolg und Zusammenhalt und Einheit in der Region. Nach euphorischen Jahren des Wirtschaftsbooms und dem Aufstieg der Tigerstaaten setzte 1997 die Asienkrise dem Aufschwung ein Ende und beförderte die ASEAN in eine schwere Existenz- und Identitätskrise. Die SARS-Epidemie, die Vogelgrippe und mehrere terroristische Anschläge und Unruhen in Touristengebieten der Region verschärften diese Krise noch. Das Image Südostasiens hat Schaden genommen, die Staaten fürchten einen Rückgang von Investitionen und internationalen Vertrauensverlust. Die Institution ASEAN will sich künftig als Reformmotor profilieren und als ASEAN-Gemeinschaft ein ernst zu nehmender internationaler Akteur werden.

Das Rezept dieser Gemeinschaftsbildung ist einfach: Wirtschaftliche, sicherheitspolitische sowie sozio-kulturelle Einzelreformen werden als großes Reformprojekt deklariert und mit dem Etikett der Gemeinschaft versehen. Mit Gemeinschaft ist ein Zusammenschluss von Akteuren gemeint, die gemeinsame Überzeugungen teilen, sich nach außen hin als Gruppe abgrenzen und miteinander solidarisch umgehen. Karl Deutsch entwarf mit den „Sicherheitsgemeinschaften“ einen Ansatz, der zwischenstaatliche politische Gemeinschaften analysiert. Dieser Ansatz soll bei der systematischen Untersuchung der ASEAN-Gemeinschaftsbildung helfen. Sicherheitsgemeinschaften bestehen aus einem Netz sozialer und institutioneller Beziehungen und gründen auf wirtschaftlichem und politischem Austausch zwischen Staaten. Ein starkes „Wir-Gefühl“ bzw. ein Gemeinschaftssinn sichert den Zusammenhalt zwischen ihnen, Ziel ist ein dauerhafter Friede und Stabilität innerhalb der Gemeinschaft.

Die Gemeinschaftsbildung der ASEAN kommt nur schleppend in Gang. Nur einzelne Reformen werden angestoßen, eherne Prinzipien, die seit der Gründung gelten, werden hingegen nicht angetastet. Der *ASEAN Way*, das Einmischungsverbot in innere Angelegenheiten und ein striktes Konsensprinzip bei allen Entscheidungen, macht eine Zusammenarbeit der Staaten in allen zentralen Bereichen schwierig. Ansätze ökonomischer Liberalisierung werden durch Disparitäten zwischen den ASEAN-Mitgliedern gebremst, sicherheitspolitische Problemlösungen scheitern oft an einer Ablehnung multilateraler Zusammenarbeit. Hohe Rüstungsausgaben in nahezu allen Staaten, ungelöste Territorialkonflikte und Rivalitäten sowie eine nach wie vor schwache Rolle der Institutionen deuten darauf hin, dass es an gegenseitigem Vertrauen mangelt. Im wirtschaftlichen Bereich zeichnen sich ähnliche Tendenzen ab. Die Freihandelszone AFTA, die zu einem gemeinsamen ost- und südostasiatischen Markt ausgebaut werden soll, verspricht zwar Erfolg. Dafür wird aber eine ASEAN der zwei Geschwindigkeiten langfristig in Kauf genommen. Die niedrige Handelsbilanz innerhalb der ASEAN und mangelnde gegenseitige Unterstützung, insbesondere beim Aufbau der neuen Mitgliedstaaten, lassen auf einen nur gering

entwickelten Gemeinschaftssinn schließen. Auf der sozio-kulturellen Ebene wird zwar versucht, über geteilte Mythen (wie die viel debattierten *Asian Values* oder den *ASEAN Way*) und Symbole ein Gemeinschaftsgefühl und eine Identität der ASEAN zu konstruieren, doch bleibt dies ein reines Elitenphänomen, das sich nicht auf gesellschaftlicher Ebene fortsetzt. Zusätzlich erschwert die Unterschiedlichkeit der politischen und wirtschaftlichen Systeme der Mitgliedstaaten, von denen nicht einmal die Hälfte als Demokratien gelten, die Vertrauensbildung und die Entstehung eines „Wir-Gefühls".

Der Prozess einer äußeren Abgrenzung der ASEAN ist noch längst nicht abgeschlossen. Während sich Südostasien als Region mit abgestimmter Wirtschafts- und Sicherheitspolitik noch nicht etabliert hat, öffnet sie sich gleichzeitig weiter nach außen für die Partizipation auch extraregionaler Staaten. Bisher wurde immer auf Erweiterung (ASEAN-10, AFTA) gesetzt, für eine Vertiefung der Beziehungen aber wenig getan. So kann aber eine nach innen gerichtete Politik der Vertrauensbildung und Solidarisierung untereinander nicht funktionieren. Nur durch eine Vertiefung von Kooperation und Interdependenzen kann eine ASEAN-Gemeinschaft entstehen. Man kann der ASEAN nun unterstellen, dass sie bewusst Etikettenschwindel betreibt und gar nicht wirklich nach einer Sicherheitsgemeinschaft strebt. So verwendet sie zwar das gängige Vokabular der „Sicherheitsgemeinschaften", richtet sich aber in der Realität nach ganz anderen Zielen und Normen aus. Allerdings greift diese Erklärung zu kurz: Mit der Ankündigung der Vergemeinschaftung in *Bali-II* kann die ASEAN nämlich eine Reihe von Zielen erreichen. So versucht die ASEAN, internationale Erwartungen zu erfüllen, indem sie dem Beispiel der EU folgt. Um ein stetiges Auseinanderdriften der ASEAN-Staaten zu verhindern, verbreitet die ASEAN neue, für alle Mitglieder verbindliche Normen und Werte, weicht aber gleichzeitig nicht so weit vom tradierten Wertekonsens ab, dass sie Stabilität und Überleben der ASEAN gefährdet. Die Vision von der Sicherheitsgemeinschaft schließlich wird lange brauchen, bis sie Realität wird. Man kann der ASEAN damit nicht alle Chancen auf eine erfolgreiche Gemeinschaftsbildung absprechen – auch der Europäischen Union wurde bisweilen eine eher düstere Zukunft ausgemalt. Es bedarf aber noch etlicher Reformen und vor allem eines starken Gemeinschaftssinns, um aus der ASEAN von heute eine ASEAN-Gemeinschaft zu machen.

Inhalt

1. Der Bali-Gipfel 2003 1

2. Von Bali I zu Bali II - Die ASEAN Vision 2020 5

3. Sicherheitsgemeinschaften 9

3.1 Ansatz nach Karl Deutsch 9

3.2 Gemeinschaftsbildung als Prozess 12

4. Auf dem Weg zur Gemeinschaft? 15

4.1 Sicherheitskooperation 15

4.1.1 Die regionale Sicherheitsarchitektur 16
4.1.2 Multilaterale Kooperation 17
4.1.3 Regionale Rüstung 18
4.1.4 Perspektiven 19

4.2 Wirtschaftskooperation 20

4.2.1 Handel 22
4.2.2 Perspektiven 24

4.3 Identitätsbildung 25

4.3.1 Die Konstruktion einer gemeinsamen Identität 26
4.3.2 Mythen, Symbole und der ASEAN Way 27
4.3.3 Perspektiven 28

4.4 Eine demokratische ASEAN? 28

5. Resümee und Ausblick 31

Tabellen 35

Glossar 37

Wichtige ASEAN-Dokumente (chronologisch) 37

1. Der Bali-Gipfel 2003

Galt die südostasiatische Region noch im letzten Jahrzehnt als dynamische Wachstumsregion, hat sie in den letzten Jahren eher mit schlechten Nachrichten von sich reden gemacht. Politische Stagnation, Unwilligkeit zu Reformen und zuletzt die uneinheitlichen Haltungen der (süd)ostasiatischen Staaten zum Irakkrieg[1] vermitteln das Bild einer gespaltenen und zutiefst verunsicherten Region. Ihr Image wurde darüber hinaus auch durch die andauernden Menschenrechtsverletzungen in Burma (Myanmar) beschädigt. Die Vereinigung der Südostasiatischen Staaten (ASEAN), einst für ihre Tigerstaaten und als Erfolgsmodell für Entwicklungsländer berühmt, hat stark an Ansehen als Institution eingebüßt. Die Asienkrise, die terroristischen Anschläge und Unruhen in Touristengebieten der Region, die epidemische Lungenkrankheit SARS sowie die Vogelgrippe haben aus Südostasien eine Region ständiger Krisen gemacht. Wegen der besonderen Problematik im Umgang mit dem Militärregime in Burma, das im Westen als Pariastaat gilt, musste die ASEAN einen enormen Vertrauensverlust bei den westlichen Staaten hinnehmen. Durch die Asienkrise und durch verstärkte Konkurrenz aus Ost- und Südasien hat Südostasien Investoren verloren und ist in eine wirtschaftliche Krisensituation geraten, aus der es sich nur schwer befreien kann. Jedoch nicht nur äußere Einflüsse haben die ASEAN in Bedrängnis gebracht, auch aus der Organisation heraus gibt es Druck auf sie. Innerhalb der ASEAN haben sich Pole gebildet, die unterschiedliche Politiken verfolgen. Thailand und die Philippinen auf der einen Seite fordern Reformen, die Einhaltung von Menschenrechten und die allgemeine Durchsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Normen. Vietnam, Laos und vor allem Burma blocken jegliche Diskussion über diese Themen ab und beharren auf ihrem Status Quo. Dies produziert Spannungen und Furcht vor Spaltungen innerhalb der ASEAN.

Auf ihrem neunten Regionalgipfel hat die ASEAN sich darum Gemeinschaftsbildung auf die Fahne geschrieben und versucht, so ein positives Signal zu setzen. Es soll gezeigt werden, dass Südostasien wirtschaftlich und politisch reformfähig ist. Bei dem Treffen am 7. und 8. Oktober 2003 auf Bali zeigten sich die Staatschefs der zehn ASEAN-Nationen einig über das Ziel engerer regionaler Zusammenarbeit (Parole des Bali-Gipfels: *Towards an ASEAN Economic and Security Community*) und hielten dies in einer *Bali-Concord-II* genannten Erklärung fest.[2] Nicht gerade wie die Europäische Union oder die NATO wollen sie werden. Aber sie streben eine enge Gemeinschaft an, die zehn derzeit völlig unterschiedliche politische und ökonomische Systeme integrieren soll. Um den Selbsterhalt der Organisation zu sichern, reagieren die ASEAN-Staaten mit einer Flucht nach vorn und kündigen Maßnahmen an, die das Zusammenwachsen der Region fördern sollen. Für das Überleben der ASEAN könnte die Frage des Erfolgs einer Gemeinschaftsbildung zentral werden.

1 Besonders Malaysia kritisierte die amerikanische Politik. Vgl. Lee Kim Chew, „Iraq war sharpens the ASEAN divide“, Straits Times, 27.3.2003.

2 Bereits 1976 gab es auf Bali einen ASEAN-Gipfel. Dort wurde die „Declaration of ASEAN Concord“, kurz *Bali I*, beschlossen. Diese war bis zum letzten Gipfel eines der zentralen ASEAN-Dokumente.

Der Gipfel auf Bali kreiste im Wesentlichen um die Verwirklichung der 1997 beschlossenen *ASEAN Vision 2020*, einer gemeinsamen programmatischen Absichtserklärung, die politische und wirtschaftliche Langzeitziele festlegt.[3] Der Beschluss von Bali enthält vor allem ein Bekenntnis zu mehr Institutionalisierung, zu mehr Kooperation und – in letzter Konsequenz – ein Bekenntnis zu einem angestrebten demokratischen Frieden in der Region.[4] Die Gemeinschaftsbildung soll auf drei Ebenen vollzogen werden:[5] auf politisch/sicherheitspolitischer, auf wirtschaftlicher und auf sozio-kultureller Ebene. Sicherheitspolitisch steht die Bekämpfung transnationalen Verbrechens, insbesondere Terrorismus, im Vordergrund. Allen voran Indonesien setzt sich dafür ein, multilaterale Strategien zur wirksamen Zusammenarbeit gegen terroristische Vereinigungen zu entwickeln.[6] Mit einer lang geplanten Freihandelszone, die über die südostasiatische Region hinaus auch Japan, China, Südkorea in Nordost- und Indien in Südasien umfassen wird, soll der Grundstein für einen gemeinsamen Markt gelegt werden. Wenn er tatsächlich bis zum Jahr 2020 oder gar – wie jetzt erwartet – früher umgesetzt wird, ist er der größte weltweit. Die dritte, sozio-kulturelle Ebene der zukünftigen Gemeinschaft verschwindet hinter eher allgemein gehaltenen Formulierungen.[7] Neu – und auf dem Gipfel umkämpft – ist die explizite Formulierung einer „demokratischen" Orientierung dieser ASEAN-Staatengemeinschaft, die besonders von den Philippinen und Thailand (unterstützt auch von Kambodscha und Indonesien) massiv gegen einige andere Staaten (insbesondere Burma und Vietnam) vertreten und letztlich durchgesetzt wurde. Ob diese Formulierung als Signal aufzufassen ist, dass die ASEAN-Mitgliedstaaten sich grundsätzlich zu einer staatlichen demokratischen Ordnung bekennen, sollte man skeptisch betrachten.

Die ASEAN verfolgt ein Programm wirtschaftlicher und politischer Reformen. Um den einzelnen Maßnahmen einen Rahmen zu verleihen und eine Zukunftsvision zu ent-

3 Die *ASEAN Vision* ist kein rechtlich bindender Vertrag, sondern ein öffentliches Statement, mit dem die ASEAN-Staaten bereits 1997 ihre langfristigen Ziele gemeinsam festlegten. Diese umfassen das gesamte Spektrum politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenarbeit der Staaten.

4 So formulierte es auch explizit der ASEAN-Sprecher Abad im Gespräch mit der BBC: „Through the Bali Concord II, ASEAN has subscribed to the notion of democratic peace, which means all member countries believe democratic processes will promote regional peace and stability.", unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/3173458.htm.

5 Es heißt im Bali Concord II wörtlich: „An ASEAN Community shall be established comprising three pillars, namely political and security cooperation, economic cooperation, and socio-cultural cooperation that are closely intertwined and mutually reinforcing for the purpose of ensuring durable peace, stability and shared prosperity in the region; (...).", unter: http://www.aseansec.org/15159.htm

6 Im Februar 2004 kam Indonesien mit einem Vorschlag heraus, eine südostasiatische Peacekeeping-Truppe aufzustellen und ein Auslieferungsabkommen zwischen den ASEAN-Staaten zu schließen. Indonesien war auf Bali beauftragt worden, einen Sicherheitsplan zu entwerfen, über den auf dem nächsten ASEAN-Gipfel in Laos entschieden wird. Vgl. The Straits Times, 23.2.2004. Diesen Vorschlag allerdings lehnten die anderen ASEAN-Staaten im März bereits ab.

7 Zum Beispiel: „The Community shall nurture talent and promote interaction among ASEAN scholars, writers, artists and media practitioners to help preserve and promote ASEAN's diverse cultural heritage while fostering regional identity as well as cultivating people's awareness of ASEAN." und „The Community shall intensify cooperation in addressing problems associated with population growth, unemployment, environmental degradation and transboundary pollution as well as disaster management in the region to enable individual members to fully realize their development potentials and to enhance the mutual ASEAN spirit." *Bali II*, unter: http://www.aseansec.org/15159.htm

werfen, haben die ASEAN-Staaten das Etikett der „Gemeinschaft" gewählt. Kann man also in der südostasiatischen Realität tatsächlich den stetigen Prozess einer Gemeinschaftsbildung beobachten, und ist die Etikettierung als *ASEAN Economic and Security Community* realistisch oder bleibt sie Wunschdenken? Welche Motive stehen hinter der Ankündigung der Vergemeinschaftung? Diesen Fragen wird vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung der ASEAN seit ihrer Gründung 1967 nachgegangen. Dazu werden anhand eines theoretischen Modells, dem Ansatz der „Sicherheitsgemeinschaften", in drei Politikbereichen der Verlauf und die Aussichten eines Gemeinschaftsbildungsprozesses untersucht. Grundlage für die folgende Analyse der ASEAN-Gemeinschaftsbildung ist der Ansatz der Sicherheitsgemeinschaften von Karl W. Deutsch. Sicherheitsgemeinschaften sind Zusammenschlüsse von Staaten, die dauerhaften Frieden untereinander herstellen. Sie zeichnen sich durch enge Verflechtungen der Mitglieder miteinander, durch einen starken Sinn für Gemeinschaft und die Übereinstimmung zentraler Werte und Normen aus. Die Idee der Sicherheitsgemeinschaft hat sich international längst durchgesetzt. Sowohl in der Forschung als auch in der Politik verbindet man mit dem Konzept Deutschs einer politischen Gemeinschaft das Ziel von Sicherheit und Frieden durch enge Verflechtungen der Mitglieder. Das hat auch die ASEAN dazu bewegt, die Sicherheitsgemeinschaft explizit in ihr Programm aufzunehmen.

Einem heuristischen Modell von Emanuel Adler und Michael Barnett folgend, kann man die Gemeinschaftsbildung als Prozess verstehen, der in drei Phasen abläuft. Die „entstehende" Gemeinschaft festigt sich zu einer „aufsteigenden" und schließlich, gleichsam als Endprodukt, zu einer „reifen" Sicherheitsgemeinschaft. Es soll hier geklärt werden, an welchem Punkt die ASEAN sich im Prozess der Vergemeinschaftung befindet. Als Maßstab der folgenden Untersuchung sollen erwartbare Anzeichen dafür dienen, dass eine zunehmende Vergemeinschaftung stattfindet. Zentral ist die Abgrenzung der Gruppe nach außen, mit der eine Stärkung der eigenen Zusammengehörigkeit erreicht werden soll; nach innen gerichtet erwartet man ein größeres Engagement für einen gemeinschaftlichen Nutzen, Vertrauensbeweise und die Bereitschaft, eigene Interessen hinter die der Gemeinschaft zurückzustellen. Konkret äußern sich diese Prozesse unter anderem in einer Zunahme (multilateraler) Zusammenarbeit, in einem Bedeutungszuwachs der gemeinsamen Institutionen sowie Solidarität der stärkeren mit den schwächeren Mitgliedern. Vor dem Hintergrund des theoretischen Ansatzes von Deutsch und Adler und Barnett wird der Prozess der Gemeinschaftsbildung der ASEAN beobachtet. An welchen Stellen ist ein Wille zur Gemeinschaft erkennbar, mehr Kooperation oder gar Bereitschaft, eigene Ziele denen der Gemeinschaft unterzuordnen? Erwartbar und unabdingbar sind zum einen die Zunahme von transnationalen Wechselwirkungen zwischen den Gemeinschaftsmitgliedern (etwa im wirtschaftlichen Bereich), zum anderen die Herausbildung einer gemeinsamen Identität. Auf den Nachweis dieser Prozesse konzentriert sich die folgende Untersuchung.

Drei Ebenen bzw. Politikfelder, die explizit im *Bali-II-Concord* genannt werden, nämlich die politisch/sicherheitspolitische, wirtschaftspolitische und sozio-kulturelle Ebene sind Gegenstand der Analyse. Zunächst betrachte ich die transnationalen Wechselwirkungsprozesse in Sicherheit und Wirtschaft. Sicherheitspolitische Problemlösungen scheitern, wie sich zeigt, noch oft an einer Ablehnung multilateraler Zusammenarbeit, Ansätze zu ökonomischer Liberalisierung werden durch Disparitäten zwischen den

ASEAN-Mitgliedern gebremst. Zusammenfassend gesagt: die Trends in beiden Politikfeldern sprechen zunächst eher gegen eine Weiterentwicklung der ASEAN. Die als soziokulturell etikettierte Gemeinschaftsbildung bezieht sich auf die Konstruktion eines südostasiatischen Gemeinschaftssinns. Konstrukte wie der *ASEAN Way* oder die *Asian Values* werden von den politischen Eliten der ASEAN-Staaten instrumentalisiert, um ein Wir-Gefühl zwischen den Mitgliedern herzustellen. Dieses hat sich jedoch noch nicht bis in die südostasiatischen Gesellschaften durchgesetzt. Schließlich diskutiere ich auch die Frage, ob und inwieweit die zumeist nichtdemokratische Verfasstheit der Mitgliedstaaten einen Einfluss auf den Prozess der Gemeinschaftsbildung nimmt. Im Ausblick schließlich wird erörtert, was die Motive der ASEAN für eine Gemeinschaftsbildung sind.

Wie sich im Laufe der Untersuchung zeigt, kann die Frage nach dem Zustand oder möglichen Erfolg eines Gemeinschaftsbildungsprozess zumindest dahingehend beantwortet werden, dass die ASEAN zur Zeit nicht über den Zustand einer entstehenden Sicherheitsgemeinschaft hinauskommt. Ähnlich wie die Europäische Union nach der Osterweiterung kämpft auch die ASEAN mit dem Problem, wie neue Mitgliedstaaten integriert werden können, und wie aus vielen sehr unterschiedlichen Einzelstaaten eine Gemeinschaft erschaffen werden kann. Viel stärker jedoch als die EU sieht sich die ASEAN mit wirtschaftlichen und vor allem politischen Divergenzen konfrontiert, die nicht leicht überbrückt werden können. Es wird deutlich, dass die ASEAN nicht den Weg eingeschlagen hat, wie ihn die Europäische Union gegangen ist. Zu wenig institutionalisiert, zu reformunwillig und vor allem zu gespalten ist sie, um schon als Gemeinschaft zu gelten. Man kann dennoch *Bali II* und die Idee einer ASEAN-Gemeinschaft nicht bloß als rhetorisches Manöver abtun. Nimmt man die ASEAN beim Wort und folgt ihrer Zukunftsvision von der *ASEAN Community*, lassen die bisher getroffenen konkreten Maßnahmen und vor allem der größere politische Rahmen noch keinen Erfolg erwarten. Bewusst werden Assoziationen mit der Europäischen Union hervorgerufen und Erwartungen geweckt, die die ASEAN auch längerfristig nicht halten kann – und gar nicht will. Viele einzelne Initiativen zeigen, dass die Notwendigkeit institutioneller Entwicklung erkannt wurde. Im Rahmen der *Vision 2020* haben sich etliche neue Kooperationen etabliert, mit denen die Sicherheit der Staaten in der Region erhöht wird und sie stärker vernetzt. Es fehlt jedoch nach wie vor der Wille der Mitgliedsstaaten, weiterreichende politische Debatten – wie etwa über die Bedeutung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – zu führen und entsprechende Reformen einzuleiten. Und doch spricht viel dafür, dass die ASEAN-Staaten gewichtige Gründe dafür haben, eine ASEAN-Gemeinschaft groß anzukündigen. Nach außen hin möchten die Mitglieder mit ihrer Rhetorik der Gemeinschaftsbildung demonstrieren, dass die ASEAN eine dynamische Regionalorganisation ist, die sich weiterentwickelt. Nach innen soll zum einen die Einheit erhalten, zum anderen aber auch ein Signal zur Machbarkeit von Reformen gesetzt werden.

In erster Linie kann man so die Erklärung von Bali als geschicktes Manöver bewerten: teils als absichtlichen Etikettenschwindel, der viele einzelne Reformen als bewussten Prozess der Gemeinschaftsbildung verkauft, teils aber auch als eine Art sich selbst erfüllende Prophezeiung. Denn die Ziele, die von der ASEAN mit *Bali II* verfolgt werden, können auch durch den zunächst nur rhetorischen Akt der Ankündigung ihrer eigenen Vergemeinschaftung erreicht werden. Die Stärkung innerer Kohäsion und die Verhinderung weiterer Spaltungen der Institution sowie ein Image- und Vertrauensgewinn gegenüber

der internationalen Staatenwelt lassen sich auch erreichen, wenn Gemeinschaftssinn und Zusammengehörigkeit nur oft genug beschworen werden. So kann eine Sicherheitsgemeinschaft ASEAN selbst dann entstehen, wenn die Mitglieder dies primär gar nicht beabsichtigen; das bloße Reden über diese Gemeinschaft kann auf diese Weise ursächlich für ihre Entstehung werden.

2. Von Bali I zu Bali II - Die ASEAN Vision 2020

An dieser Stelle sollen kurz die Charakteristika der ASEAN und die Entwicklung der ASEAN zwischen *Bali I* und *Bali II* skizziert werden, um zu verdeutlichen, welche Veränderungen in der Erklärung von 2003 – zumindest auf dem Papier – angekündigt werden.

Der ASEAN Way

Da besonders zur Gründungszeit der ASEAN (1967) die Gefahr einer weiteren Ausdehnung des kommunistischen Einflussbereichs auf Südostasien als zentrales Sicherheitsrisiko perzipiert wurde, sahen die kleinen Staaten die Blockbildung als einzige Chance, ihr Gewicht gegenüber China oder auch Vietnam zu verstärken und sich gegenüber diesen zu behaupten. Die Gründungsmitglieder der ASEAN waren sich einig, dass ihre nationale Souveränität und das Überleben ihrer Staaten oberste Priorität genießen sollten. Dieses bedingungslose Bekenntnis, Souveränität zu schützen, findet sich in den beiden Grundprinzipien (Konsensprinzip und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) des *ASEAN Way* wieder:[8] Demgemäß werden bindende Entscheidungen innerhalb der ASEAN nicht über das Mehrheits- sondern grundsätzlich über das Einstimmigkeitsprinzip gefällt. Das Sprechen mit nur einer Stimme soll den Schutz der regionalen Einheit garantieren. Prägend dafür ist die Idee der *regional resilience*,[9] also der regionalen Widerstandsfähigkeit. So hat sich eine Art ASEAN-Kooperationskultur herausgebildet.[10] Charakterisiert wird diese durch nicht-legalistische, informelle und personalisierte Entscheidungen. Verhandlungen werden möglichst bilateral und auf persönlicher Ebene geführt[11] – man spottet, vor allem auf dem Golfplatz. Das zweite große Prinzip des *ASEAN Way* ist das strikte Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten. Es rührt aus der Anfangsphase der ASEAN und bestimmt den ASEAN-Dialog maßgeblich.[12] Denn

8 Diese unter dem Begriff „ASEAN Way“ zusammengefassten Prinzipien sind auch auf die koloniale Vergangenheit der Region zurückzuführen: Als ehemalige Kolonien, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Unabhängigkeit erlangten, legen die Staaten der Region höchsten Wert auf die Wahrung ihrer nationalen und staatlichen Souveränität.

9 Abgeleitet ist dieser Begriff von der „national resilience“, dem indonesischen postkolonialen Dogma nationaler Selbstbestimmung ohne Einmischung anderer Staaten.

10 Oft wird von einer „asiatischen“ Kooperationskultur gesprochen, die auf bestimmte südostasiatische (bzw. malaiische) Traditionen zurückzuführen sei (nämlich einerseits ‚musyawara‘ und ‚mufakat‘, die beide als Grundlage für das Konsens-Prinzip dienen), allerdings kann man neben traditionell-kulturellen Zügen dieser Kooperationskultur auch pragmatisch-politische erkennen.

11 Vgl. Nikolas Busse, Die Entstehung von kollektiven Identitäten: Das Beispiel der ASEAN-Staaten, Baden-Baden (Nomos), 2000, S.24ff.

12 „Einmischung“ ist so eng gefasst, dass auch öffentlich geäußerte Kritik schon darunter fällt.

die Gründung der ASEAN zielte darauf, *regional resilience* durch Blockbildung zu erreichen, aber nie darauf, intra-regionale Kohäsion zu fördern, um einen Integrationsprozess in Gang zu setzen.[13] Kooperation selbst wurde nie als Ziel definiert, sondern nur als unumgehbares Mittel gesehen, mehr Sicherheit und Macht zu gewinnen. Dies hat sich auch auf die institutionelle Struktur der ASEAN ausgewirkt:[14] Während in der EU eine Reihe von Institutionen für jeweils unterschiedliche Aufgaben zuständig sind (z.B. die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof oder die Europäische Zentralbank), zeichnet sich die ASEAN immer noch durch einen Mangel an institutioneller Ausdifferenzierung aus – den sogenannten *soft regionalism*.[15]

Bali I

Mit der *Declaration of ASEAN Concord* (*Bali I*), die im Februar 1976, also im zehnten Jahr des Bestehens der ASEAN, die Premierminister Indonesiens, Singapurs, Malaysias, Thailands und der Philippinen unterzeichneten, wurden als zentrale Aufgaben der Kooperation Stabilität, Frieden und Fortschritt festgehalten. Konkretisiert wurden im einzelnen 1. politische, 2. wirtschaftliche, 3. soziale, 4. kulturelle und 5. sicherheitspolitische Ziele, von denen letztere weniger und erstere besonders gewichtig ausgeführt wurden. Innenpolitische Stabilität in den Mitgliedsstaaten, die Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheiten und Naturkatastrophen waren die Kernprobleme, denen sich die ASEAN gemeinschaftlich widmen wollte. Daran hat sich bis heute, gerade nach dem Beitritt von Kambodscha, Laos, Burma (Myanmar) und Vietnam (kurz: CLMV-Staaten), nichts Wesentliches geändert. Zusätzlich wurde eine Stärkung der – bis dahin nur rudimentär vorhandenen – institutionellen Strukturen gefordert, um die Leistungsfähigkeit der ASEAN zu erhöhen:

> „Member states shall vigorously develop an awareness of regional identity and exert all efforts to create a strong ASEAN community, respected by all and respecting all nations on the basis of mutually advantageous relationships, and in accordance with the principles of selfdetermination, sovereign equality and non-interference in internal affairs of nations.“[16]

Im ersten Jahrzehnt war die ASEAN nur lose institutionalisiert und besaß nicht einmal ein Sekretariat. Gipfeltreffen wurden nur sehr unregelmäßig und in großen Abständen abgehalten, die Ziele der Organisation waren noch wenig konkret formuliert. De facto war bis 1976 lediglich die Utopie einer Gemeinschaft zu erkennen; zu gering war noch der regionale Zusammenhalt, die Identifikation mit der Regionalorganisation und den anderen Staaten, um die ASEAN wirklich im Prozess der Gemeinschaftsbildung zu verorten. Dies sollte sich mit *Bali I* ändern.

13 Vgl. Amitav Acharya, An Arms Race in Post-Cold War Southeast Asia? Prospects for Control, Singapur (ISEAS), 1994.

14 Zu der Institutionalisierung der ASEAN vgl. Shaun Narine, Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia, Boulder/London (Lynne Rienner), 2002, S. 16 ff.

15 Jürgen Rüland, „Dichte“ oder „schlanke“ Institutionalisierung? Der Neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 9, Nr.2, 2002, S. 175-208, S. 202.

16 Punkt 8. des Bali-Concord I.

Nach *Bali I* wurde die ASEAN stärker institutionalisiert. Wichtigstes Organ ist heute das ASEAN-Sekretariat,[17] das auf Beschluss des Bali-I-Gipfels (1976) eingerichtet wurde; diesem sind die Abteilungen für wirtschaftliche Integration, Finanzen, externe Beziehungen und Ressourcenentwicklung zugeordnet. Zentrale Organe des Politikprozesses der ASEAN sind ferner regelmäßige Treffen auf Ministerialebene (insbesondere der Wirtschaftsminister) und die ASEAN-Gipfel. Wichtiges weiteres Instrument sind die „Senior Officials Meetings (SOM)" und die jährlichen „Post Ministerial Conferences (PMC)", auf denen die zentralen Probleme diskutiert werden. Zusätzlich gibt es das „ASEAN Standing Committee (ASC)", das unter Führung des jeweiligen Außenministers, in dessen Staat der jährliche Gipfel stattfindet, die ASEAN-Aktivitäten zwischen den Ministerialtreffen koordiniert. Seit 2000 hat die ASEAN ein neues Steuerungsinstrument, mit dem – so die Idee – schneller auf Krisen reagiert werden kann, nämlich die ASEAN-Troika. Diese setzt sich aus den drei wechselnden Mitgliedern des ASC zusammen und wird tätig, wenn akute Bedrohungen für Frieden und Stabilität auftreten. Allerdings unterliegt die Troika den üblichen Beschränkungen durch die Grundprinzipien der ASEAN, vor allem dem Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Die tatsächliche Macht innerhalb der ASEAN verbleibt nach wie vor in den Händen der nationalen Minister und Staatschefs.[18] Eine Delegierung von Verantwortung und Macht an die Institution, so wie es in der EU zumindest in Teilbereichen der Fall ist, gibt es nicht. An eine Abgabe von Souveränität an eine supranationale Institution ist nicht zu denken.

Bali II

Weit über *Bali I* hinaus geht der Bali Concord II von 2003. Während die grundliegenden Ziele gleich geblieben sind, kann die ASEAN heute auf die Erfahrung von fast 37 Jahren Institutionengeschichte zurückgreifen. Wichtigste gemeinsame Grundlage, wird dort betont, sei und bleibe der ebenfalls 1976 geschlossene Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (*Treaty of Amity and Co-operation, TAC*), eine Art Verhaltenskodex, dem jetzt auch die Volksrepublik China und Indien sowie Japan beitraten. Hauptanliegen des Freundschafts- und Kooperationsvertrags war und ist es, Stabilität und Frieden in der Region zu garantieren, um vor allem wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum nicht zu gefährden. Der TAC behält auch mit *Bali II* seine Gültigkeit. Der Bali Concord II, ein deutliche Bekenntnis zu regionaler Einheit, ist „eine regionale Plattform, auf der die ASEAN ihre zukünftige Politik und ihr Schicksal plant".[19] Sechs Jahre nach der Asienkrise wird mit *Bali II* das neue Programm für die Zukunft aufgelegt, das die Richtlinien der Politik langfristig bestimmen soll.

Bali II spiegelt die fundamentalen und teilweise gegenläufigen Tendenzen wider, die sich innerhalb der ASEAN entwickeln: Auf der einen Seite war die Erweiterung auf zehn

17 Das Sekretariat wurde 1976 gegründet und 1992 reformiert, bzw. mit weiterem Personal ausgestattet. Der General-Sekretär der ASEAN (seit 2003 Ong Keng Yong) wird für fünf Jahre ernannt, mit Option auf Verlängerung. Ihm zugeordnet sind zwei Stellvertreter, vier Abteilungsleiter, elf Direktoren und acht höhere Beamte. In den Mitgliedstaaten gibt es des weiteren nationale Sekretariate.

18 Ein Organigramm der ASEAN findet man unter: http://www.aseansec.org/13103.htm

19 So Bantaro Bandoro in: The Indonesian Quarterly, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 17.10.2003, unter: www.csis.org.

Mitgliedstaaten eine der Hauptprioritäten der letzten Jahrzehnte und ist nun endlich erreicht. Auf der anderen Seite steht die zukünftige Gemeinschaft ASEAN, die auf immer engeren Interdependenzen und einer gemeinschaftlichen Identität aufgebaut werden soll, basierend auf ausgeprägter regionaler Kohäsion. In der Konsequenz konkurrieren beide Ziele miteinander, denn es ist schwierig, die neuen Mitglieder in die ASEAN hinein zu sozialisieren und gleichzeitig dabei die ASEAN auf die nächste Stufe der Gemeinschaftsbildung zu bringen. Die ASEAN-10 ist, im Vergleich zur ASEAN der Gründerstaaten, dazu noch heterogener geworden als sie es ohnehin schon war:[20] die politischen Systeme umfassen Staaten auf dem Wege zur Demokratie (Thailand, Indonesien, die Philippinen, in geringerem Maße Kambodscha), sogenannte „weiche autoritäre" Systeme (Singapur, Malaysia), kommunistische Staaten (Vietnam, Laos), ein Militärregime (Burma) und eine Monarchie (Brunei); auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ASEAN-Staaten ist sehr unterschiedlich. Kritiker der Erweiterung befürchten, dass die Zusammenarbeit in der Institution durch die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Systeme der Mitgliedsstaaten bedeutend erschwert werde.[21]

Das Spannungsverhältnis zwischen beiden Prozessen, zwischen Erweiterung einerseits und Vertiefung andererseits, wird in der Erklärung evident: *Bali II* entwirft das Zukunftsbild einer ASEAN mit koordinierter Sicherheitspolitik, einem gemeinsamem Markt und einer geteilten südostasiatischen Identität. Es werden dennoch im einzelnen keine sicherheitspolitischen Umwälzungen angestrebt, sondern vielmehr der bisherige Kurs bestätigt und – in kleinerem Umfang – machbare Veränderungen diskutiert, vor allem im Kampf gegen transnationales Verbrechen. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik oder eine Allianz wird jedoch weiterhin ausgeschlossen.[22] Mit einer gigantischen Freihandelszone und einem gemeinsamen Markt in ganz Süd- und Ostasien soll die Wirtschaftsgemeinschaft ASEAN verwirklicht werden. Auch in *Bali II* wird gleichzeitig die Notwendigkeit deutlich gemacht, neue Mitglieder wie Kambodscha, Laos, Burma und Vietnam technisch und wirtschaftlich so zu unterstützen, dass diese den Anschluss an die neue ASEAN Economic Community nicht verlieren. Mitursache der enormen Differenzen innerhalb der ASEAN ist die zügige Erweiterung der Institution zur ASEAN-10 ohne Beitrittshürden für die Beitrittskandidaten.[23] Zwar zögerten die ASEAN-Staaten kurzzeitig aus politischen Grün-

20 Vgl. Walden Bello, ASEAN's Fateful Choice: to „Enlarge" or to „Deepen"?, unter: http:// www.focusweb.org/publications/1997/ASEAN's%20Fateful%Choice.htm

21 Die ASEAN selbst verteidigte die rasche Erweiterung stets mit dem Hinweis auf eine bereits vorhandene gemeinsame (südost)asiatische Identität, die alle Unterschiede überwinden könne.

22 *Bali II*: „The ASEAN Security Community, recognizing the sovereign right of the member countries to pursue their individual foreign policies and defense arrangements and taking into account the strong interconnections among political, economic and social realities, subscribes to the principle of comprehensive security as having broad political, economic, social and cultural aspects in consonance with the ASEAN Vision 2020 rather than to a defense pact, military alliance or a joint foreign policy." sowie „The ASEAN Security Community shall contribute to further promoting peace and security in the wider Asia Pacific region and reflect ASEAN's determination to move forward at a pace comfortable to all. In this regard, the ARF shall remain the main forum for regional security dialogue, with ASEAN as the primary driving force." (unter: http://www.aseansec.org/15159.htm)

23 „Despite dreamy talk about common values and a single community, ASEAN's enlargement is already pulling the region apart." Michael Vatikiotis, ASEAN-10: The Political and Cultural Dimension of

den, Burma – das im Rest der Welt durch Menschenrechtsverletzungen auf sich aufmerksam machte – und Kambodscha – das 1997 mit einem gewalttätigen politischen Coup bewies, dass es sich noch nicht auf dem erhofften Weg in die Demokratie befand – in die Gemeinschaft aufzunehmen. Doch erstellten sie nichtsdestotrotz nie objektive Kriterien für einen Beitritt. Das Ziel, die gesamte südostasiatische Region in einer gemeinsamen Institution zu vereinen, wurde höher bewertet, als die Leistungsfähigkeit und den Zusammenhalt der ASEAN zu garantieren. Bemerkenswert jedenfalls ist, wie weit sich die ASEAN mit ihrer Vision 2020 und den in *Bali II* angestrebten Zielen der Gemeinschaftsbildung vorwagt, gerade in Anbetracht vergangener Krisen und der Erweiterung. Die entscheidende Frage, die sich daher stellt, ist, ob eine so heterogene Region – zusammengefasst in einer Regionalorganisation – in absehbarer Zeit zu einer Sicherheitsgemeinschaft werden kann.

3. Sicherheitsgemeinschaften

3.1 Ansatz nach Karl Deutsch

Eine Gemeinschaft, so Karl W. Deutsch, ist

> „a matter of mutual sympathy and loyalties; of ‚we-feeling', trust, and mutual consideration; of partial identification in terms of self-images and interests; of mutually successful predictions of behavior, in short, a matter of a perpetual dynamic process of mutual attention, communication, perception of needs, and responsiveness in the process of decision-making".[24]

Während Sicherheitsgemeinschaften auf internationaler Ebene nach dieser Definition – als „idealised images of solidarity and coherent identity"[25] in der Realität wenn überhaupt nur im nordatlantischen Raum zu finden sein dürften, wird das Konzept von Wissenschaft und Politik gleichermaßen auch für andere Regionen verwendet.

Die Idee von „Gemeinschaften" als sozialen Organisationsformen ist indes wesentlich älter. Mit am bekanntesten ist die Unterscheidung zwischen „Gesellschaft" und „Gemeinschaft" als sogenannte „Normalformen" menschlichen Zusammenlebens,[26] die von dem Soziologen Ferdinand Tönnies stammt. Gemeinschaften wie Gesellschaften seien Gruppen, die auf einem Abgrenzungsprozess gegenüber anderen sozialen Gruppen aufbauen. Gemeinschaften beruhen auf einem starken Solidaritätsgedanken, einer selbst postulierten kollektiven Identität und dem Glauben an eine gegebene Verbindung zwi-

Southeast Asian Unity, in: Southeast Asian Journal of Social Science, Jg. 27, Nr.1, 1999, S. 77-88, hier S. 80.

24 Karl W. Deutsch et.al., Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton (Princeton University Press), 1957, S. 36.

25 Charles Tilly, International Communities, secure or otherwise, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 397-412, hier S. 397.

26 Vgl. Ferdinand Tönnies, Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1991 (8.Auflage).

schen den Mitgliedern. Einer Gemeinschaft gehört man nicht aus freiem Willen an, man ist durch bestimmte Umstände zum Mitglied bestimmt. Eine Gesellschaft hingegen basiert auf klaren Zielen, auf einem Zweck und den Einzelinteressen ihrer Mitglieder an der Gesellschaft. Beide Typen sind in Reinform nicht real existent, sondern stets miteinander vermischt. So bleibt eine Gemeinschaft eine Utopie. Diese Utopie kann sich in die Vergangenheit wenden oder eine Art natürlicher Zusammengehörigkeit heraufbeschwören, wie in Geschichts- oder gar Schicksalsgemeinschaften; sie kann aber auch Visionen einer Zukunft entstehen lassen, wie im Falle der Deutschschen Sicherheitsgemeinschaft. War das Konzept der politischen Gemeinschaft zunächst primär auf Zusammenschlüsse von Individuen bezogen, übertrugen Ansätze wie die von Karl Deutsch es auch auf die internationale Ebene. Ähnlich wie Benedict Andersons „vorgestellte Gemeinschaft" Nation,[27] kann man eine nationenübergreifende Gemeinschaft wie die Sicherheitsgemeinschaft als ein Konstrukt verstehen, ein Gebilde, das auf konkreten Transaktionen ebenso beruht wie auf Symbolen, Mythen und Vorstellungen. Die Mitglieder solcher Gemeinschaften sind nicht mehr nur Individuen – die aber auch als Bestandteil der Nationen relevant bleiben – , sondern ganze Nationen bzw. Nationalstaaten. Die Grundprinzipien einer Sicherheitsgemeinschaft sind die aller Gemeinschaften: Abgrenzung nach außen, Solidarität und ein Zusammengehörigkeitsgefühl nach innen.

Vor dem historischen Hintergrund rund zehn Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs und mitten im Kalten Krieg hatte Deutsch 1957 die Frage zu beantworten versucht, wie man Krieg als Mittel der Politik bzw. als „soziale Institution" ausschließen könne.[28] Die Beobachtung, dass es im nordatlantischen Raum – also zwischen und in Nordamerika und Europa – einen dauerhaften Frieden gebe, veranlasste ihn dazu, über die Funktionsweise und Entstehung friedenserhaltender politischer Gemeinschaften nachzudenken. Er entwickelte so das Konzept der „Sicherheitsgemeinschaften", die – anders als andere politische Gemeinschaften – in der Lage seien, „friedlichen Wandel" („peaceful change") dauerhaft herbeizuführen.[29] Kommunikation war für Deutsch das Grundprinzip, das die Mitglieder einer Gemeinschaft miteinander verbindet und aneinander bindet. Eine Sicherheitsgemeinschaft bietet nämlich nur dann Sicherheit, wenn gewährleistet werden kann, dass das gemeinschaftliche Interesse nicht grundsätzlich hinter den Einzelinteressen von Mitgliedsstaaten zurückbleibt. Durch Kommunikation bildet sich Vertrauen und die Gewissheit, dass alle Mitglieder die gleichen Ziele anstreben. Dies soll schließlich zu einer

27 Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt/M. (Campus Verlag), 1998 (erweiterte Ausgabe).

28 Deutsch, a.a.O. (Anm.24), S. 6.

29 Zum Ansatz Karl Deutschs sei angemerkt, dass er Sicherheitsgemeinschaften wiederum (idealtypisch) unterteilte in sogenannte „amalgamierte" und in „pluralistische" Gemeinschaften. Amalgamierte Gemeinschaften waren für ihn solche, bei denen zwei oder mehrere unabhängige politische Einheiten sich zu einer einzigen, größeren zusammenschließen (z.B. die USA). Deutsch galten diese amalgamierten, integrierten Gemeinschaften als Idealtyp friedlicher Koexistenz bzw. Integration von Staaten. Pluralistische Gemeinschaften hingegen, die in der Realität viel häufiger vorkommen, bestehen aus Einheiten, die ihre Souveränität und Unabhängigkeit auch in der Gemeinschaft beibehalten. Aktuelle Studien zu Sicherheitsgemeinschaften konzentrieren sich auf pluralistische Sicherheitsgemeinschaften.

„Entsicherheitlichung" („desecuritisation") aller Bereiche führen,[30] was bedeutet, dass Fragen von Sicherheit zugunsten anderer gemeinsamer Angelegenheiten in den Hintergrund rücken und an Bedeutung verlieren. Eine Annäherung der Mitglieder durch gemeinsame Ziele und Projekte soll wiederum zu einer Identifizierung jedes einzelnen mit der Gemeinschaft führen und, so die Idealvorstellung, ein „Wir-Gefühl" innerhalb dieser Gemeinschaft produzieren.[31] Den Kitt einer Gemeinschaft machen gemeinsame Werte und intersubjektiv geteiltes Wissen aus, ihre reale Ausformung sind Institutionen, Mechanismen und der Austausch unterschiedlicher Güter. Gleichzeitig Ziel und Prozess der Gemeinschaftsbildung ist die Integration der Mitglieder. Angestrebt (und erwartet) wird ein langfristiger stabiler Frieden zwischen ihnen. Deutsch ging davon aus, dass es bestimmte Schwellen gibt, die – wenn sie einmal überschritten sind – das Bestehen einer Sicherheitsgemeinschaft sichern. Dies ist nur möglich, wenn ein starker „Gemeinschaftssinn" („sense of community") entsteht und erhalten bleibt, der wiederum den Institutionen zu ihrer Geltung verhilft. Nur durch den Gemeinschaftssinn kann sicher gestellt werden, dass die Gemeinschaft überlebt; durch Gewalt oder einen Hegemon innerhalb der Gemeinschaft kann dies nicht erreicht werden.[32]

Der Begriff der Sicherheitsgemeinschaft bei Deutsch ist so umfassend, dass sich darunter alle Politikfelder subsumieren lassen, in denen Transaktionen zwischen Staaten ablaufen. Sicherheitsgemeinschaften bestehen so aus einem Netz sozialer und institutioneller Beziehungen und gründen auf wirtschaftlichem und politischem Austausch auf zwischenstaatlicher wie sub-staatlicher Ebene. Wirtschaftlicher Fortschritt, Entwicklung oder umweltpolitische Kooperation können Anlässe sein, um eine Gemeinschaft zu gründen, das Streben nach Sicherheit und Stabilität jedoch ist der wichtigste Beweggrund. Eine politische Gemeinschaft, die auf regem Austausch basiert, kann sich nur entwickeln, wenn ihre Mitglieder in einem ausreichend stabilen und friedlichen Umfeld miteinander leben. Prosperierende Handelsbeziehungen und andere politische oder wirtschaftliche Transaktionen wiederum können zum Abbau von Misstrauen und Unsicherheit führen.[33] Durch eine gemeinschaftliche Sprache und durch enge Verflechtungen auf unterschiedlichen Ebenen soll Unsicherheit zwischen den Staaten verringert und die Gefahr von Konflikten

30 Vgl. Ole Waever, Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S.69-118.

31 Wie dieses „Wir-Gefühl" zu verstehen ist, sagt Emanuel Adler: „What binds pluralistic security communities into a unit is not principally ‚feeling' (subjective emotion) but intersubjective knowledge and shared identity.", Emanuel Adler, Imagined (Security) Communities, in: Millennium: Journal of International Studies, Jg. 26, Nr. 2, 1997, S. 249-277, hier S. 250.

32 Deutsch, a.a.O. (Anm. 24), S.8.

33 Allerdings, so wird auch kritisch gegenüber den Studien Deutschs angemerkt, darf man nicht von einem Automatismus gleichzeitiger ökonomischer und politischer Integration ausgehen. Der oft erwähnte „spillover"-Effekt, eine Art Überschwappen aus einem Politikfeld in ein anderes, ist in der Realität eher bewusster Lernprozess als unwillkürliche Kettenreaktion. Man kann festhalten, dass verstärkte Koordination und Kooperation der Bereitschaft der politischen Führung bedarf und daher im Erfolgsfall auch die politische Zusammenarbeit massiv stärken kann. Ausschlaggebend ist immer der politische Wille der Entscheidungsträger, ohne den es weder wirtschaftliche noch politische Integration geben kann. Vg. Ruth Zimmerling, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten: Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse, Freiburg/München (Karl Alber), 1991, S. 108ff.

minimiert werden. Die engen Verflechtungen zwischen den Staaten erhöhen die Kosten für eine Anwendung von Gewalt, so dass die Staaten letztlich keine andere Wahl haben, als friedliche Konfliktlösungen zu suchen.

3.2 Gemeinschaftsbildung als Prozess

Emanuel Adler und Michael Barnett griffen Ende der 90er Jahre Deutschs sehr abstrakten Ansatz der Sicherheitsgemeinschaft auf und entwickelten ihn weiter, indem sie ihn für Studien über Gemeinschaftsbildungsprozesse operationalisierten. Sie untersuchten dafür pluralistische Sicherheitsgemeinschaften und deren Genese in unterschiedlichen Regionen. Über Deutsch hinausgehend erarbeiteten Adler und Barnett ein heuristisches Modell der Gemeinschaftsbildung, das deren dynamischem Charakter Rechnung trägt. Dazu machten sie drei Phasen im Prozess der Gemeinschaftsbildung aus, die eng mit den von ihnen entworfenen drei „Ebenen" (*tier*) einer Gemeinschaft zusammenhängen. Das sind 1. die Hintergrundbedingungen (wie technologische, demographische, ökonomische Entwicklungen oder externe Bedrohungen), 2. strukturelle bzw. prozessuale Variablen[34] und schließlich 3. gegenseitiges Vertrauen und eine kollektive Identität.[35] Vertrauen und Identität, ohne die es keine Gemeinschaft geben kann, werden nur durch ein Zusammenwirken dieser Ebenen ermöglicht. Die drei Ebenen können also der Motor einer Gemeinschaft sein, der benötigt wird, um den Gemeinschaftsbildungsprozess in Gang zu bringen und am Laufen zu halten. Sie entsprechen – als Prozessdynamik – den drei Phasen der Gemeinschaftsbildung. Von einer *nascent community*, die erste Grundvoraussetzungen erfüllt, geht es über die „aufsteigende" (*ascendant*) zur „reifen" (*mature*) Gemeinschaft, in der alle Anforderungen an eine Sicherheitsgemeinschaft verwirklicht sind. Die Gemeinschaftsbildung wird zumeist ein Prozess sein, der von einer Gruppe von Staaten initiiert wird, um (zunächst) für eine begrenzte Region ein friedliches Umfeld zu garantieren. Visionen einer besseren Zukunft, die den Prozess einer Gemeinschaftsbildung auslösen, gründen einerseits auf materiellen Anreizen, andererseits liegt ihnen (oft) auch eine normative Basis zugrunde, die aus kulturellen Gemeinsamkeiten oder geteilter Geschichte der beteiligten Staaten resultiert.[36]

Folgt man also dem Modell Adler und Barnetts, so ergibt sich ein Prozess der Gemeinschaftsbildung mit folgenden Phasen: in der ersten Phase (*nascent community*) begründen gemeinsame wirtschaftliche und politische Anreize die Entstehung einer Ge-

34 Prozessvariablen bezeichnen formalisierte Transaktionen, internationale Institutionen und soziales Lernen. Strukturelle Variablen beziehen sich vornehmlich auf „Macht" und „Wissen" als zentrale Kategorien, die sowohl bestimmte Gruppen von Akteuren (in erster Linie ein Kern starker Staaten, um den sich die schwächeren formieren) als auch einen gemeinsamen Satz von Ideen und Bedeutungszusammenhängen zwischen ihnen umfassen.

35 Vgl. Emanuel Adler/Michael Barnett, Security Communities in theoretical perspective, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 3-28.

36 Vgl. Emanuel Adler/Michael Barnett, A framework for the study of security communities, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 29-65.

meinschaft. Kulturelle und soziale Ähnlichkeiten – seien sie auch bewusst nur zu diesem Zweck konstruiert – innerhalb der entstehenden Gemeinschaft können den Wunsch nach einer gemeinsamen institutionellen Form noch verstärken. Mit zunehmenden Verflechtungen zwischen den Mitgliedern bilden sich in der zweiten Phase neue Institutionen heraus, Vertrauen und eine gemeinschaftliche Identität entstehen. Eine aufsteigende (*ascendant*) Sicherheitsgemeinschaft ist also gekennzeichnet durch das Entstehen von Netzwerken, stärkere militärische Koordination und Zusammenarbeit sowie geminderte Furcht vor Bedrohungen. Auch die kognitiven Strukturen innerhalb der Gemeinschaft wandeln sich zu einem tieferen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Ansätzen einer kollektiven Identität. Eine reife (*mature*) Sicherheitsgemeinschaft kann Krieg nahezu vollständig ausschließen. Ein regionaler „Gemeinschaftssinn" und supranationale Institutionen bestätigen die Erwartung, dass es dauerhaften Frieden gibt. Über die Formalisierung und Verstetigung institutioneller Kooperation hinaus ist auch eine kollektive Identität, ein Angleichen der Normen, Werte und Erwartungen gewachsen, von Deutsch der *way of life* genannt.[37] Es müssen, idealtypisch, keine Anstrengungen unternommen werden, die Sicherheitsgemeinschaft aufrecht zu erhalten, sie reproduziert sich durch gelernte Mechanismen und starke Bindungen zwischen den Mitgliedern selbst.[38] Die Idee hinter dem Konzept von Adler und Barnett ist es, auch Gemeinschaften in der Entstehung untersuchen und ihren möglichen Erfolg einschätzen zu können. Der hier beschriebene Prozess besitzt allerdings keinen Automatismus.

Gemeinschaftsbildung kann man auf dieser Grundlage verstehen als einen Prozess, der einerseits institutionelle Verdichtung und die Zunahme zwischenstaatlicher Transaktionen bedeutet, andererseits aber auch eine darüber hinaus gehende abstrakte Integration mit sich führt. In der Realität ist eine Gemeinschaftsbildung ein nicht eindeutig definierbares Phänomen. Wann ein Gemeinschaftsbildungsprozess letztlich abgeschlossen ist, wann welche Phase des Prozesses eintritt und wann eine Art konsolidierter Gemeinschaft vorliegt, ist letztlich – wie Karl Deutsch sagt – eine Frage von Tatsachen:

> „Integration is a matter of fact, not of time. If people on both sides do not fear war and do not prepare for it, it matters little how long it took them to reach this stage. But once integration has been reached, the length of time over which it persists may contribute to its consolidation."[39]

Wie nun kann man den Prozess einer Gemeinschaftsbildung untersuchen? Bei Deutsch und seinem Forschungsprojekt in Princeton waren es historische Studien von Fällen aus dem nordatlantischen Raum, die über die Beschaffenheit und Wirkungsweise von Sicherheitsgemeinschaften Aufschluss geben sollten. Adler und Barnett analysierten unterschiedliche Regionen und Regionalorganisationen daraufhin, ob sie sich auf dem Weg zur Sicherheitsgemeinschaft befinden. Sowohl bei Deutsch als auch bei Adler und Barnett besteht die Gemeinschaftsbildung implizit aus zwei unterschiedlichen, aber eng zusam-

37 Deutsch, a.a.O. (Anm. 24), S. 47.

38 Allerdings können Sicherheitsgemeinschaften auch auseinanderbrechen, wenn von innen oder von außen grundlegende Bedingungen verändert werden. Vgl. Adler/Barnett, A framework for the study of security communities (Anm. 36), S. 57f.

39 Deutsch, a.a.O. (Anm. 24), S. 6.

menhängenden Prozessen: zum einen nehmen konkrete Transaktionen wie Handel, militärischer Austausch oder Personenverkehr mit fortschreitender Vergemeinschaftung zu, zum anderen entwickelt sich – durch Eigendynamik oder bewusste Konstruktion – eine gemeinschaftliche Identität, die den Zusammenhalt der Sicherheitsgemeinschaft garantieren soll. Adler und Barnett nennen eine Reihe Kriterien, die für die Existenz einer Sicherheitsgemeinschaft sprechen: Multilateralismus, ungesicherte Grenzen, Veränderungen in der Militärplanung, eine gemeinsame Bedrohungsdefinition und gemeinschaftlicher Diskurs und Sprache.[40] Diese Faktoren sind primär auf Fragen von Sicherheit und gemeinschaftliches Reden über Sicherheit bezogen. Deutsch nennt als zentrale Bedingungen von Gemeinschaft die Vereinbarkeit der wichtigen Werte, gegenseitige Ansprechbarkeit, einen unverkennbaren *way of life*, die Erwartung eines gemeinsamen ökonomischen Nutzens und eine Spannbreite von verschiedenen Transaktionen.[41] Die Betonung liegt also eher auf wirtschaftlichen und vor allem identitätsbildenden Faktoren.

Als Analyserahmen werden hier Erwartungen für den Prozess einer Vergemeinschaftung festgelegt und in drei Politikbereichen überprüft. Als erwartbar werden hier alle Anzeichen dafür verstanden, dass die ASEAN-Staaten sich im Prozess der Gemeinschaftsbildung verstärkt als soziale Gruppe nach außen hin definieren und nach innen hin Solidarität, gegenseitiges Vertrauen und höhere Kooperationsbereitschaft demonstrieren. Dies sind – wie bereits geschildert – die wesentlichen und fundamentalen Merkmale von Gemeinschaft. Eine Abkehr vom ASEAN-Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, verstärkte Institutionenbildung, Lösung von Konflikten, multilaterale statt bilaterale zwischenstaatliche Zusammenarbeit und zunehmender Handel innerhalb der ASEAN sind solche Anzeichen für Gemeinschaftsbildung. Stellvertretend auch für andere Politikbereiche werden 1. Sicherheitspolitik, 2. Wirtschaftspolitik und 3. Identitätspolitik der ASEAN untersucht. So soll gezeigt werden, wo die ASEAN sich im Prozess der Gemeinschaftsbildung befindet.

Anmerkungen zum Ansatz der Sicherheitsgemeinschaft

Eine wichtige Frage ist, ob Sicherheitsgemeinschaften außerhalb des nordatlantischen Raums entstehen können. Weil Deutschs Modell der Sicherheitsgemeinschaft aus einem bestimmten historischen Kontext heraus entwickelt wurde, ist die Übertragbarkeit auf heutige Fälle möglicherweise problematisch. Auch die Anwendung des Konzepts auf Regionen und Regionalinstitutionen außerhalb des nordatlantischen Raumes entspricht unter Umständen nicht dem ursprünglichen Gedanken Deutschs. Das Gemeinschaftskonzept mag zwar auf die Europäische Union oder die NATO voll zutreffen, lässt möglicherweise aber bei strenger Anwendung der Kriterien sonst keine weiteren Regionalorganisationen als Gemeinschaften gelten.[42] Der konkrete Fall der ASEAN als Organisation außerhalb des nordatlantischen Raumes ist in vielerlei Hinsicht schwierig zu untersuchen – so

40 Adler/ Barnett, A framework for the study of security communities (Anm. 36), S. 55f.

41 Deutsch, a.a.O. (Anm. 24), S. 123ff.

42 So schneidet nämlich die ASEAN zwar im Vergleich mit der EU schlecht, im Vergleich mit anderen Regionalinstitutionen wie der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Südasiatischen Assoziation für regionale Kooperation (SAARC) oder der Afrikanischen Union (AU) aber unter Umständen eher als weiter institutionalisiert und erfolgreich ab.

scheitert zum Beispiel eine Analyse nationaler Diskurse an der Vielfalt der südostasiatischen Sprachen und eine Bewertung der gesellschaftlichen Akzeptanz der ASEAN daran, dass keine umfassenden Meinungsumfragen existieren oder zugänglich sind.

Zwei Gründe sprechen dennoch für eine Übertragbarkeit des Modells. Zum einen war es im Sinne Deutschs ja gerade die Verallgemeinerbarkeit des Ansatzes auf die gesamte internationale Sphäre, die den Mehrwert der „Sicherheitsgemeinschaft" als Modell friedlichen Zusammenlebens von Staaten ausmachte. Zum anderen zeigen die Untersuchungen im Rahmen des Projekts von Adler und Barnett, dass eine Übertragung des Ansatzes auf unterschiedliche Regionen eine sinnvolle Weiterentwicklung darstellt. Rhetorisch, möglicherweise aber auch inhaltlich, hat die Sicherheitsgemeinschaft als erstrebenswerte regionale Organisationsform weltweit Bedeutung erlangt. Implizit, bisweilen auch explizit, gilt vor allem die Europäische Union als Rollenvorbild solcher Gemeinschaften. Da die ASEAN selbst von der „Sicherheitsgemeinschaft" spricht, ist das auch der Maßstab, der im folgenden an sie angelegt werden soll.

4. Auf dem Weg zur Gemeinschaft?

4.1 Sicherheitskooperation

Die Erwartungen an eine Sicherheitsgemeinschaft sind friedliches Miteinander, Stabilität und multilaterale sicherheitspolitische Kooperation. Gegen die Existenz einer solchen Gemeinschaft sprechen Rüstungswettlauf, gegenseitiges Misstrauen und ungelöste Konflikte mit Eskalationspotential.

Machtrivalitäten, ungelöste Souveränitätsfragen, Aufrüstung und Territorialstreitigkeiten sind sicherheitspolitische Probleme der Region. Zusätzlich existieren auch eine Reihe von Gefahren, die viel schwerer in die klassische Sicherheitspolitik einzuordnen, aber dennoch für hohe Unsicherheit im asiatisch-pazifischen Raum verantwortlich sind: Drogenökonomien, ethnische Konflikte, Geldwäsche, Schmuggel, Terrorismus, Piraterie etc.. Das Bombenattentat von Bali im Oktober 2002, weitere Anschläge auf den Philippinen und Unruhen im Süden Thailands haben große Besorgnis ausgelöst, dass eine Politisierung des Islams in der südostasiatischen Region zu einem nicht abschätzbaren Sicherheitsrisiko werden könnte. Innenpolitische Instabilität in Indonesien und Burma, die auf die Nachbarstaaten übergreifen könnte, Angriffe von Piraten in der Malakka-Straße, ethnische Spannungen und ungelöste Territorialfragen bieten weiteren Zündstoff. ASEAN-externe Bedrohungen schließen mittelbar zudem die Lage auf der koreanischen Halbinsel, den Kaschmir-Konflikt und Grenz- und Territorialstreitigkeiten mit der Volksrepublik China ein. Diese wird als eines der zentralen Sicherheitsprobleme wahrgenommen, und für die strategische Planung spielt die Furcht vor realen oder konstruierten Bedrohungen durch China eine wichtige Rolle. Während die gesamte asiatisch-pazifische Region in über einem Jahrzehnt seit Ende des Ost-West-Konfliktes nicht gerade sicherer geworden ist, ist auf der anderen Seite erstaunliche Stabilität und Abwesenheit zwischenstaatlicher Kon-

flikte zu beobachten.[43] Trotz etlicher potentieller Konfliktszenarien ist es seit der ASEAN-Gründung nicht mehr zu einer Eskalation zwischenstaatlicher Konflikte der Mitgliedstaaten gekommen, nimmt man einmal den Fall Ost-Timor aus (der offiziell als innerstaatlicher Konflikt galt). Vielmehr rühmt sich die ASEAN, wesentlich zur Lösung des dritten Indochinakriegs (zwischen Vietnam und Kambodscha) und der Sabah-Krise 1968 (zwischen Malaysia und den Philippinen) beigetragen zu haben. In *Bali II* wird so auch der Grundsatz friedlicher Konfliktlösung bekräftigt.[44]

4.1.1 Die regionale Sicherheitsarchitektur

Die Sicherheitsarchitektur Südostasiens unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von der Europas bzw. des Nordatlantik. Bereits vor der Gründung der ASEAN hatte es mehrere Versuche zu regionaler Kooperation gegeben, um das politische Gesamtgewicht der Staaten zu erhöhen und sich einer Bedrohung durch Vietnam und China entgegenzusetzen,[45] aber sie waren erfolglos. Heute bestehen bilaterale Sicherheitsabkommen einzelner Regionalstaaten mit den USA, sowie das Five Power Defense Arrangement.[46] Mit der Übereinkunft der ASEAN-Staaten im Treaty of Amity and Cooperation (TAC) wurde bereits 1976 ein Instrument geschaffen, mit dem Streitigkeiten innerhalb des südostasiatischen Staatenverbundes verhandelt werden können. Allen voran dominierte die ASEAN die sicherheits- und wirtschaftspolitische Arena in der Region. In den Jahren nach ihrer Gründung agierte sie so zunächst auch fast nur im sicherheitspolitischen Bereich.[47] In den neunziger Jahren bildeten sich in der asiatisch-pazifischen Region eine Reihe neuer Institutionen, die spezifische Aufgaben im Feld der Wirtschaft (z.B. die Asia Pacific Economic Co-operation, APEC) und Sicherheitspolitik (ASEAN Regional Forum) wahrnehmen. Das ASEAN Regional Forum (ARF)[48] wurde 1994 als eine rein sicherheitspolitisch agierende

43 Immerhin, so sagte der ASEAN-Generalsekretär Ong Keng Yong in einer Rede in Singapur, sei die ASEAN ja eine friedliche Region: „Yes, we are slow and might come across as confusing and indecisive. But we have no destructive inter-state conflict." Unter: http://www.aseansec.org/15989.htm .

44 Unter Punkt 4 heißt es: „The ASEAN Security Community shall abide by the the UN Charter and other principles of international law and uphold ASEAN's principles of non-interference, consensus-based decision-making, national and regional resilience, respect for national sovereignty, the renunciation of the threat or the use of force, and peaceful settlement of differences and disputes."

45 Dazu zählen die ASA (Association of Southeast Asia), MAPHILINDO (Malaysia, Philippinen, Indonesien) und die vom Westen initiierte Sicherheitsorganisation SEATO (Southeast Asian Treaty Organisation).

46 Diese Übereinkunft besteht zwischen Großbritannien, Australien, Neuseeland, Malaysia und Singapur, vgl. Simon, Sheldon W.: The ASEAN Regional Forum Views the Councils for Security Cooperation in the Asia Pacific: How Track II Assists Track I. The National Bureau of Asian Research- Analysis, Jg.13, Nr.4. (2002). http://www.nbr.org/publications/analysis/vol13no4/ARF%20views%20CSCAP. html .

47 In der „Bangkok-Deklaration" von 1967 strebten die Gründerstaaten Indonesien, Malaysia, Thailand, die Philippinen und Singapur nicht einmal eine gemeinsame Freihandelszone an und klammerten militärische Probleme explizit aus. 1971 entstand mit der Kuala-Lumpur-Deklaration die Zone of Peace, Freedom and Neutrality in Southeast Asia (ZOPFAN), mit der ein Grundstein für die Zusammenarbeit auch in sicherheitspolitischen Fragen gelegt wurde. Mit Ausnahme des Ost-Timor-Konflikt hat es seit Ende des dritten Indochina-Kriegs keinen eskalierten Konflikt mehr innerhalb der ASEAN-Region gegeben.

48 Mitglieder des ARF sind die ASEAN-10 plus elf Dialogpartner (EU, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, USA, Kanada, China, Russland, Indien, Mongolei). Beobachterstatus haben Papua-Neuguinea und der ASEAN- Generalsekretär.

Institution gegründet, die – nach dem Vorbild der KSZE – eher weite als tiefe Kooperation begünstigt. Die zentrale Aufgabe des ARF ist es, durch vertrauensbildende Maßnahmen (CBMs) kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern zu verhindern und durch präventive Diplomatie Konflikten vorzubeugen. Das ARF umfasst einerseits so viele, in ihrer politischen Kultur unterschiedlichste Staaten, wird andererseits aber so von der ASEAN dominiert, dass das Forum als regionale Sicherheitsinstitution kaum handlungsfähig ist. Die Gründung insbesondere von APEC und ARF darf auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwar die Idee asiatisch-pazifischer Kooperation im sicherheits- und wirtschaftspolitischen Bereich gibt, dass diese Institutionen aber in der Realität machtlos und weitgehend ohne Bedeutung bleiben. Denn am politischen Willen der beteiligten Staaten, sich auf gemeinsame Ziele oder gar konkrete Programme zu einigen, scheiterte bisher stets eine Stärkung der regionalen Institutionen.

4.1.2 Multilaterale Kooperation

Die ASEAN strebt an, eine Sicherheitsgemeinschaft zu werden, nicht aber ein System kollektiver Sicherheit. Multilaterale Kooperation im Bereich der Sicherheit, die über Absichtserklärungen hinausgeht, gibt es kaum. Vielmehr spinnt sich in der Region ein Netz aus bilateralen Verteidigungsabkommen und Allianzen zwischen den ASEAN-Mitgliedern, aber auch (wie bei den Philippinen, Indonesien oder Singapur) mit den USA oder Großbritannien. Es gibt – bis auf wenige Ausnahmen – keinerlei Interesse und Bereitschaft zu weitergehender Koordination der Sicherheitspolitik, besonders nicht in festem institutionellen Rahmen. Noch bemüht man sich nicht um eine Interoperabilität der Streitkräfte oder um eine Abstimmung der Verteidigungsrichtlinien. Auf bilateraler Ebene hingegen ist seit Gründung der ASEAN die Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik immer weiter verstärkt worden. Während anfangs zunächst vorwiegend bei der Grenzkontrolle zusammengearbeitet wurde, werden jetzt bereits gemeinsame Truppenübungen, Austausch militärischen Personals sowie Waffentests bilateral (sowie trilateral mit den USA) durchgeführt. Immer wieder haben ASEAN-Minister und –Premierminister explizit klargestellt, dass die ASEAN keine militärische Allianz sei und auch nicht werden solle. Ein zentraler Punkt also, der die Entwicklung einer Sicherheitsgemeinschaft möglicherweise in Frage stellt, ist die unverhohlene Ablehnung von Multilateralismus in allen politischen Kernbereichen. Es gilt als ungeschriebenes Gesetz der ASEAN, dass bilaterale Beziehungen die Staaten weniger in ihrer Souveränität einschränken und daher multilateralen vorzuziehen seien.

Nur in einzelnen Problemfeldern, die einen geringen Verzicht auf Souveränität erfordern und keine hohen politischen Kosten verursachen, zeigen sich die ASEAN-Staaten fähig zu multilateraler Kooperation. Besonders dann, wenn kurz- und mittelfristige ökonomische Interessen berührt sind, gelingt es der ASEAN, schnell zu handeln, so etwa im Fall der Lungenkrankheit SARS (2003) oder bei der Bekämpfung transnationalen Verbrechens.[49] So vereinbarten Anfang Januar 2004 die ASEAN-Staaten mit China, ein Memorandum zu unterzeichnen, das die Kooperation gegen nicht-traditionelle Sicherheitsbe-

49 Vgl. z.B. Daljit Singh, Fast SARS actions shows ASEAN not just a talk shop, Straits Times 7.5.2003.

drohungen verbessern soll. Rechtlich, aber auch finanziell ist es für die Staaten der Region dringend nötig, ihre Maßnahmen zur Bekämpfung transnationalen Verbrechens aufeinander abzustimmen. Die Umsetzung des 2002 beschlossenen Programms soll in acht Problemfeldern transnationalen Verbrechens wirksam werden: Personenschmuggel, Drogen- und Waffenschmuggel, Piraterie, Geldwäsche, Terrorismus, Wirtschafts- und Cyberkriminalität.[50] Vor allem soll vermieden werden, dass die Auswirkungen transnationaler Kriminalität zu einer inneren Instabilität der Staaten führt.[51] Hier scheint eine erfolgreiche Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten untereinander und mit China auch die größten Erfolgschancen zu haben, weil ein unmittelbarer wirtschaftlicher Nutzen und vergleichsweise geringe politische Kosten einen hohen Anreiz darstellen. Zudem sehen sich die Staaten nicht in der Lage, unilateral der Probleme Herr zu werden, kooperieren also aus ganz pragmatischen Gründen.

4.1.3 Regionale Rüstung

In Südostasien wird aufgerüstet (vgl. Tabelle1).[52] Es handelte (besonders in den 1990er Jahren) und handelt sich im Wesentlichen um eine groß angelegte Modernisierung der nationalen Streitkräfte. Die Staaten erwerben zunehmend konventionelle Waffentechnologien und entwickeln Ressourcen für den Kampf gegen den Terrorismus.[53] Der teilweise Rückzug der Amerikaner aus der Region führte zu einem Machtvakuum und verstärkte die Notwendigkeit von mehr militärischer Eigenverantwortlichkeit.[54] Vor allem eine Reihe von Konflikten und Rivalitäten sowie das Bedrohungspotential durch die Volksrepublik China bedeuten einen großen Unsicherheitsfaktor in der Region. Externe Bedrohungen durch die regionalen Hegemone China oder Indien sind ein Grund für ein konstant hohes Niveau der Rüstungsausgaben, aber auch weitergehende Unsicherheit über die interne Sicherheit der Staaten selbst und die strategische Zukunft der Region spielen eine wichtige Rolle. Entscheidend ist aber die Frage, ob sich gegenseitiges Vertrauen in Südostasien etabliert oder sich die ASEAN-Staaten fortgesetzt als potentielle Bedrohung perzipieren. Manche Beobachter gehen von einem langsamen intra-südostasiatischen Wettrüsten

50 Unter: http://www.aseansec.org/4919.htm.

51 In der neueren Literatur zu Sicherheitsgemeinschaften findet man ein Argument, warum die Lösung gerade solcher Konflikte existenziell für Sicherheitsgemeinschaften sei. „(..)a region can be a security community only if its members are also internally at peace and face only a low probability of civil war. Thus, the absence of the interstate war is not a sufficient condition for the existence of a security community. In addition, its members must be also internally in peace at least to such an extent that the domestic instability does not spill over to other countries of the region.“ Raimo Väyrynen, Stable Peace through Security Communities? Steps towards Theory-building, University of Notre-Dame, Joan.Kroc Institute, Occasional Paper Nr.18, 2000, S.171 (http://www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_18_3.pdf). Allerdings besteht zu dieser These noch weiterer Forschungsbedarf.

52 Der Zuwachs zwischen 1985 und 1996 lag in Indonesien bei 44%, in Malaysia bei 47%, in Burma bei 61%, in Thailand bei 65%, auf den Philippinen bei 125% und in Singapur bei 144%. Vgl. Tim Huxley/ Susan Willett, Arming East Asia, Adelphi Paper, Nr. 329, 1999, S.15.

53 Dies betrifft nicht einmal nur das Militär. Oft fehlt es nämlich sogar an einfachsten Telekommunikationstechnologien und Grundausstattung für die Polizeikräfte.

54 Die USA haben mittlerweile ihre Präsenz wieder erhöht und nach dem 11. September 2001 einige ihrer Basen auf den Philippinen reaktiviert. Ein Rückgang der Zahlen kann zu einem großen Teil auf die Asienkrise von 1997 zurückgeführt werden.

aus.[55] Jedoch gerade in der Beschäftigung mit der südostasiatischen Region hat sich auch gezeigt, dass Aufrüstung gleichsam auf ganz andere Faktoren als tatsächliche Bedrohung bzw. Bedrohungsperzeption zurückführbar ist, so etwa auf erhofften Prestigegewinn, Druck des Militärs auf Regierungen oder einfach auf wirtschaftliche Prosperität in Verbindung mit starker Lobbyarbeit der Waffenindustrie.[56] Auch solche nicht-interaktiven Faktoren sind möglicherweise ausschlaggebend für den Wunsch nach einer Modernisierung des Militärs.[57] So haben zum Beispiel Singapur und Brunei, die im Gegensatz zu vielen ihrer Nachbarstaaten vergleichsweise Sicherheit genießen bzw. den gleichen realen Bedrohungen (z.B. durch China) ausgesetzt sind, konstant die höchsten Rüstungsausgaben. Den Trend gleichbleibend hoher oder gar steigender Militärhaushalte kann man auf keine eindeutige Ursache zurückführen. Ein Sicherheitsdilemma wird zwar konsequent von den ASEAN-Staaten geleugnet, die Rüstungszahlen sprechen aber eine andere Sprache. Nur konsequente Rüstungskontrolle und transparente Rüstungspolitik könnten den Nachweis liefern, dass tatsächlich das gegenseitige Misstrauen geringer wird.[58]

4.1.4 Perspektiven

Die Tendenzen in der ASEAN-Sicherheitspolitik sind unterschiedlich. Während es auf der einen Seite eine Reihe von neuen Ansätzen gibt, mehr Sicherheit und Vertrauen herzustellen, bleiben auf der anderen Seite wesentliche Rivalitäten und Sicherheitsrisiken sowie auch innenpolitische Instabilitäten bestehen. Der Grundsatz der Nichteinmischung und die starke Abneigung gegen multilaterale Zusammenarbeit führen dazu, dass die Rolle der Institutionen, also ASEAN und ARF, eingeschränkt bleibt. Dies erschwert die Vertrauensbildung innerhalb der ASEAN, was ein Grund für die hohen Rüstungsausgaben der Mitgliedstaaten sein könnte. Innenpolitische Konflikte stellen ein auch zukünftig großes Problem dar, das aber nicht im Rahmen der ASEAN behandelt werden kann, weil dies ihre Prinzipien nicht zulassen. Dies birgt jedoch einiges Konfliktpotential. Die einzige offensichtliche langfristige Strategie zu dauerhaftem Frieden in der Region war bisher die Erweiterung der ASEAN auf alle südostasiatischen Staaten. Ehemalige Gegner und Konfliktherde wie Vietnam, Kambodscha und Burma sind jetzt eingebunden und Teil des Netzwerks bilateraler Verteidigungskooperationen. Damit grenzt sich die ASEAN deutlich als (Sub)Region gegenüber den Nachbarn ab. Diese Abgrenzung wird durch eine Reihe

55 Vgl. u.a. Amitav Acharya, Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order, London (Routledge), 2001, S. 136ff.

56 Vgl. Huxley/Willet, a.a.O. (Anm.52).

57 Vgl. u.a. Acharya, a.a.O. (Anm. 55), S.199.

58 Mit ersten Maßnahmen zu mehr Transparenz und Ansätzen, ein Rüstungskontrollregime zu installieren, wollen die ASEAN-Staaten ihren Willen zur Kooperation und gemeinsame Handlungsfähigkeit demonstrieren. Gerade im Rahmen des ARF sind solche vertrauensbildenden Maßnahmen zentral. Zumindest ein (symbolisches) Zeichen für den regional geteilten Willen zum Frieden setzte die ASEAN mit ihrer bereits 1971 etablierten Friedens- und Neutralitätszone (ZOPFAN). 1997 trat dann der Bangkok Treaty in Kraft, mit dem eine südostasiatische nuklearwaffenfreie Zone (SEANWFZ) begründet wurde, die gute Aussichten auf eine lange Fortdauer hat. (Mehr dazu: Bates Gill/J.N. Mak (Hg.), Arms, Transparency and Security in South-east Asia, Oxford (Oxford University Press/ SIPRI), 1997. Vgl.: http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/seanwfz.pdf).

weiterer bilateraler Verteidigungsabkommen mit Partnern außerhalb der Region jedoch wiederum geschwächt.

Eine Reihe konkreter Probleme wie Terrorismus, SARS oder grenzüberschreitende Luftverschmutzung (*transboundary haze pollution*)[59] werden seit kurzem auf multilateraler Ebene angegangen. Immerhin auf dieser Ebene scheint die ASEAN partielle Erfolge zu verzeichnen. Hingegen hat die ASEAN bei der Lösung von Territorial- und Machtkonflikten, die viel wahrscheinlicher zu Krieg führen können als andere Sicherheitsbedrohungen, wenig erfolgreiche multilaterale Strategien entwickelt; auch in der Rüstungskontrolle hat sie bisher kaum Erfolge zu verbuchen. Die Institutionen, mit denen man eine Beilegung vieler noch ungelöster Konflikte am ehesten ermöglichen könnte, bleiben bedeutungslos. Das bemerkenswert gut ausgebildete Netzwerk bilateraler Zusammenarbeit, das immer weiter ausgebaut wird, gibt jedoch zumindest Grund zur Hoffnung dafür, dass multilaterale Kooperation auf diese Weise vorbereitet und langfristig erleichtert werden könnte. Insgesamt ergibt sich trotz einiger hoffnungsvoller Tendenzen ein Zukunftsszenario, das noch einen langen Weg bis zur *ASEAN Security Community* erwarten lässt.

4.2 Wirtschaftskooperation

Die Wirtschaftskooperation, die die ASEAN anstrebt, ist der Teil der *ASEAN Vision 2020*[60] mit den vermutlich größten Chancen auf eine Umsetzung.[61] Konkurrenz gegenüber China und Indien, die weitaus mehr Direktinvestitionen erhalten als die gesamte ASEAN-Region,[62] der Vertrauensverlust nach der Asienkrise von 1997 und die zunehmende Bedeutung regionaler Wirtschaftszonen für die Weltwirtschaft sind die Hauptgründe, warum die *ASEAN Economic Community* so forciert wird. Singapurs Premierminister Goh Chok Tong erinnerte auf Bali an das Beispiel Frankreichs und Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit Abschluss des EGKS-Vertrags einen der Grundsteine für die Europäische Gemeinschaft legten. Man wolle die Europäische Union in Wirtschaftsfragen studieren und Wirtschaftszusammenarbeit nach ihrem Vorbild in Asien schaffen, wenn auch ohne den gleichen politischen Rahmen wie in Europa. Bereits auf dem ASEAN-Treffen in Phnom Penh im November 2002 hatte Goh eine Beschleunigung des *ASEAN Vision 2020*-Prozesses gefordert. Besonders nach dem Scheitern der WTO-Konferenz in Cancun im September 2003 aber sei eine regionale Wirtschaftsunion notwendig geworden

59 Obwohl auch dieses erweiterte Abkommen als zu wenig umsetzbar kritisiert wird: http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH29Ae01.html.

60 Die in der Vision 2020 angestrebten langfristigen Ziele sind makroökonomische Stabilität, weitergehende ökonomische Integration, ein multilaterales Handelssystem, ein wachsender Unternehmenssektor, freier Dienstleistungsverkehr, koordinierte Finanzpolitik und Stärkung weiterer relevanter Sektoren (Technologie, Wissenschaft, Energie, Landwirtschaft, Personal). Vgl. ASEAN Vision.

61 Hauptziele, die genannt werden, sind: ein gemeinsamer Markt und Produktionsbasis, Beschleunigung der Integration in den Schlüsselsektoren, Stärkung institutioneller Mechanismen und legaler Rahmenbedingungen. Liberalisierungs- und Kooperationsmaßnahmen stehen dabei im Mittelpunkt.

62 Während 2002 die gesamte ASEAN-Region 14 Milliarden US-Dollar an Direktinvestitionen erhielt, flossen nach China rund 53 Milliarden US-Dollar.

und möglichst schnell umzusetzen.[63] Gemeinsamkeiten zwischen der ASEAN im Jetzt-Zustand und der Europäischen Union von heute herzustellen, wäre verfrüht. Zwar ist die ASEAN eine der wenigen bewährten Regionalorganisationen, die überhaupt wirtschaftliche und sicherheitspolitische Aufgaben wahrnehmen, doch ist auch auf lange Sicht nicht sicher, dass sie einen ähnlichen Integrationsprozess durchlaufen wird wie die EU.

Auch der Erweiterungsprozess der ASEAN verläuft anders: Während die EU einen Kriterienkatalog (Kopenhagen-Kriterien) für die neuen Beitrittskandidaten aufgestellt hat, der eingehalten werden muss, baut die ASEAN ihre Wirtschaftsgemeinschaft auf einer bereits bestehenden Gruppe von Staaten mit unterschiedlichsten politischen und wirtschaftlichen Systemen auf. Singapur ist als Industrie- und Dienstleistungsstaat der weitaus finanzstärkste und am weitesten entwickelte Staat in der Region. Laos, Myanmar oder Kambodscha hingegen sind weitgehend auf den Primärsektor beschränkt, verfügen über keinen wesentlichen Industriesektor und sind so noch lange nicht wettbewerbsfähig. Die unterschiedlichen Systeme und Entwicklungsstände stellen möglicherweise ein großes Problem für die regionale Kohäsion dar. Die offensichtlichen Disparitäten zwischen den ASEAN-Mitgliedern sind enorm und werden auch in unmittelbarer und mittelbarer Zukunft nur teilweise ausgeglichen werden können (vgl. Tabelle 2). Vor allem aber die politischen Rahmenbedingungen und das Reformpotential in den Mitgliedsstaaten sind sehr verschieden. Besonders in den CLMV fehlt an vielen Stellen die administrative und wirtschaftspolitische Expertise für eine gleichwertige Partizipation an den ASEAN-Maßnahmen aus *Bali II*. Schon die grundsätzlichen Voraussetzungen, die eine ökonomische Integration der einzelnen Staaten ermöglichen sollen, sind verschieden: So bestehen zwischen den ärmsten Staaten (CLMV) und den reichsten Staaten (Singapur, Thailand und Malaysia) ganz beträchtliche Unterschiede, was das Niveau der technologischen Entwicklung und Industrialisierung, die Staatsquote, den Bildungsstandard oder die Abhängigkeit von externer Technologie und Finanzhilfe angeht. Was dringend benötigt wird, aber organisatorisch noch wenig entwickelt wurde, ist ein Ressourcen-Transfer von den ASEAN-Kernstaaten zu den neuen Mitgliedern, z.B. in den Sektoren Technologie oder Personalausbildung. Ein erster Ansatz ist die *Initiative for ASEAN Integration*. Damit wurde Anfang 2003 ein Instrument geschaffen, um in vier Bereichen (Infrastruktur, Entwicklung menschlicher Ressourcen, Informations- und Kommunikationstechnologie und Förderung regionaler ökonomischer Integration) relativ schnell Hilfe für die neuen Mitgliedsstaaten bereitzustellen. Finanziert werden sollen die Projekte einmal von den ASEAN-6, zum anderen von auswärtigen Geldgebern.[64] Die Initiative wird bislang allerdings eher halbherzig in die Realität umgesetzt und droht zu scheitern, wenn nicht weitere Staaten sich bereit erklären, sie finanziell und personell zu unterstützen.

63 So in seiner Rede auf dem ASEAN Business and Investment Summit 2003, der unmittelbar vor dem Bali Gipfel stattfand. Unter: http://www.aseansec.org/15155.htm

64 „Dialogue and Development Partner“ sind Australien, Japan, Südkorea, China und Indien, das United Nations Development Program und andere Agenturen der UN. Jeder dieser Partner hat sich zur Implementation und Finanzierung einzelner Programme bereit erklärt. Der ASEAN „Progress of Work Plan Projects“ sagt zum Stand der Finanzierung, dass von 54 geplanten Projekten zwei implementiert werden, acht über eine sichere Finanzierung verfügen und 23 weitere in Planung sind. 39% der Projekte sind noch ohne Finanzierung. Unter: http://202.154.12.3/14680.htm

Von der ASEAN-10-Erweiterung erhofft sich die ASEAN eine neue regionale Dynamik und vielleicht einen erneuten Schritt in Richtung des (vor der Asienkrise proklamierten) asiatisch-pazifischen Zeitalters.[65] Es ist allerdings genauso gut möglich, dass die Erweiterung gerade den gegenteiligen Effekt hat und einen Integrationsprozess aufhalten wird. Zwar konnte man sich auf Bali auf eine zügigere Implementation der Schritte zur wirtschaftlichen Liberalisierung einigen, dies wird jedoch in zwei Stufen geschehen müssen. Der Trend geht zu einer „ASEAN der zwei Geschwindigkeiten". Zunächst sollen die ASEAN-6 (Brunei, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Thailand und Singapur) vorangehen, später die CLMV nachziehen. Einigen ASEAN-Mitgliedern, die wirtschaftlich weitaus besser dastehen als der Großteil der anderen Staaten, geht der Integrationsprozess bereits jetzt zu langsam. Bilaterale Freihandelsabkommen Singapurs oder Thailands (zum Beispiel mit den USA, Japan oder Südkorea) zeugen davon,[66] dass diese Staaten sich zunehmend außerhalb der Region orientieren, um den Anschluss an den Weltmarkt nicht zu verlieren. Schon ist dieser Trend in nahezu allen ASEAN-Staaten zu erkennen, und in letzter Konsequenz könnten Ausbrüche einzelner Staaten aus der großen ASEAN-Strategie zu einem Verlust regionaler Kohäsion führen und dem Gemeinschaftsgedanken einiges an Glaubwürdigkeit nehmen. Auch daraus lässt sich erklären, warum *Bali II* ein rasches Voranschreiten wirtschaftlicher Liberalisierung für zwingend notwendig erachtet. Grundsätzlich sollen im Zuge der wirtschaftlichen Integration der ASEAN-Region unterschiedliche Wirtschaftsbereiche liberalisiert werden, nämlich Handel, Investitionen, Finanzen und Dienstleistung.

4.2.1 Handel[67]

Schaffen es die südostasiatischen Staaten, ihre ökonomische Integration über eine Freihandelszone voranzutreiben, könnten sie eine neue wirtschaftliche Dynamik in die Region bringen. So könnten sie das Vertrauen von Investoren in die Region zurückgewinnen und als südost- oder gar gesamt-ostasiatischer Markt im Welthandel einen wichtigen Platz einnehmen. Der Erweiterungsprozess, zunächst auf die ASEAN-10, bald innerhalb einer Freihandelszone auch auf China, Japan und Indien, verläuft zügig und kann vielleicht sogar bereits bis 2015 umgesetzt sein. Der Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse schreitet kontinuierlich voran. Eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen hingegen, die alle ASEAN-Mitglieder einschließt, hat schlechtere Chancen.

65 Die ASEAN sieht sogar über die eigene, südostasiatische Subregion hinaus und hat mit der ASEAN+3 (China, Japan, Südkorea) eine neue Institution geschaffen, die ganz Ostasien umfassen könnte. Vgl. zum ASEAN+3-Prozess u.a. Carlyle A. Thayer, ASEAN Ten Plus Three: An Evolving East Asian Community?, Pacific Forum CSIS. Comparative Connections, Nr. 4, 2000.

66 So haben z.B. Thailand (und Burma) als Mitglieder der süd-/südostasiatischen Institution BIMSTEC zusammen mit Bhutan, Indien, Nepal, Sri Lanka (und Bangladesh) im Februar 2004 eine Einigung über die Einrichtung einer gemeinsamen Freihandelszone bis zum Jahr 2017 erzielt. Bis dahin sollen alle Zölle zwischen ihnen beseitigt werden. Über den Trend zu bilateralen Freihandelsabkommen in der Region vgl. Asia Times, 25.2.2004 („Fashionable trade agreements all the rage in Asia"), unter: www.atimes.com.

67 Exemplarisch soll hier nur der Intra-ASEAN-Handel behandelt werden. Direktinvestitionen sind im Falle der ASEAN weitaus schwieriger zu interpretieren, da sie insbesondere durch die Auswirkungen der Asienkrise keine eindeutigen Trends erkennen lassen.

Dreh- und Angelpunkt der Handesliberalisierung ist die *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), die 1992 als Teil der Uruguay-Runde des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) initiiert wurde. Ursprünglich Hauptziel bei der ASEAN-Gründung 1967, wurde die Verbesserung der Handelsbeziehungen zwischen den Staaten im ersten Jahrzehnt des Bestehens zunächst aus den Augen verloren. Erst Mitte der 1970er führte ein Vorstoß des damaligen Singapuraner Ministers Rajaratnam dazu, dass die ersten Maßnahmen zur Handelsliberalisierung ergriffen wurden. Mit präferenziellen Handelsabkommen wurde eine Basis für die Öffnung mehrerer Sektoren geschaffen, blieb allerdings bis in die Mitte der 1980er ohne Einfluss auf den Intra-ASEAN-Handel, da die Abkommen nur einen geringen Teil der relevanten Güter und Leistungen umfassten. Das generelle Manko der Handelsabkommen war eine zu große Detailregelung bei gleichzeitig zu geringer Reichweite der gegenseitigen Zugeständnisse. 2002 kam mit dem *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) Bewegung in die Verhandlungen der AFTA. Es wurde festgelegt, dass die Zölle auf eine Reihe von Produkten in der Region auf fünf bis null Prozent gesenkt werden mussten.[68] Bei den ASEAN-6 sind, nach eigenen Angaben, diese Forderungen inzwischen bis auf wenige Ausnahmen erfüllt.[69] Eine Angleichung der Produktstandards, die Anpassung der Zollprozeduren und weitere Maßnahmen werden zum Abbau nicht-tariffärer Handelshemmnisse ergriffen. Diese will man dadurch langfristig beseitigen, dass effektive Kontrollmechanismen innerhalb des ASEAN-Sekretariats etabliert werden.

Erst in den letzten Jahren hat sich die Handelsbilanz innerhalb der ASEAN verbessert:[70] der Anteil des Intra-ASEAN-Handels (Vgl. Tabelle 3 und 4) am Gesamtvolumen der Exporte aus ASEAN-Staaten liegt mittlerweile bei rund 23 % (2001 etwa 84,5 Millionen US-Dollar), die Importe bei 21 % (rund 67,5 Millionen US-Dollar).[71] Im Vergleich zu den letzten Jahrzehnten ist das ein Sprung, absolut betrachtet ist der Handel zwischen den ASEAN-Staaten allerdings noch weit unter dem Angestrebten.[72] Zudem konzentriert sich ein Großteil des Handelsverkehrs auf wenige Staaten, nämlich Singapur, Malaysia und Thailand, während andere kaum ins Gewicht fallen. Allerdings sind es gerade jene kleineren Staaten wie Kambodscha oder Brunei, die in den letzten Jahren den größten Zuwachs ihres Handelsvolumens verzeichnen konnten, auch deswegen, weil sie weniger von der Asienkrise betroffen waren. Die Ausdehnung der *ASEAN Free Trade Area* auf China, Indien, Japan und Südkorea würde ein enormes Wachstumspotential bedeuten, das nicht

68 2003 waren die durchschnittlichen Zölle der ASEAN-6 untereinander bei 2,38% (zum Vergleich: 1993 – 11,44 %; 2001 – 3,22%). (ASEAN-Daten).

69 Innerhalb der ASEAN-6 sind es 98% der veranschlagten Produkte, in der ASEAN-10 insgesamt rund 87%. (ASEAN-Daten).

70 Auch weist Acharya darauf hin, dass „ (...) the most important forces of economic integration in the region today have not resulted from conscious regional schemes pursued by ASEAN, but are rather a function of the national economic liberalisation programmes of the members and the increasing pace of economic globalisation.“, Acharya , a.a.O. (Anm. 55), S. 149.

71 2001 hatten die weltweiten Exporte aus der ASEAN-Region einen Wert von rund 370 Millionen US-$, die Importe lagen bei 317 Millionen US-$ (ASEAN-Daten).

72 Zum Vergleich: ASEAN-Exporte im Jahr 2001 in die USA (62.819,2 Mio. US-$)/ nach Europa (56.681,4 Mio. US-$), Importe aus den USA (45.618,8 Mio. US-$)/ aus Europa (39.678,3 Mio. US-$), (ASEAN-Daten).

nur den Handel, sondern auch Investitionen beträfe. Von der AFTA soll es zur AFTA-Plus gehen, denn die Freihandelszone soll nur der Anfang wirtschaftlicher Liberalisierung sein. Langfristiges Ziel ist ein gemeinsamer ostasiatischer Markt, so wie in der EU, möglichst schon vor 2020.

4.2.2 Perspektiven

Unterschiedliche Signale gehen von den einzelnen Schritten im Rahmen von *Bali II* aus: einerseits wird offensichtlich versucht, größere regionale Kohärenz zwischen den Staaten herzustellen; andererseits ist in groben Zügen immer noch die lange herrschende Doktrin eines offenen Regionalismus erkennbar, der sich weniger auf eine Integration nach innen konzentriert als externe Faktoren durch Liberalisierungsmaßnahmen zu kontrollieren versucht. Die Ausdehnung der Freihandelszone auf Ost- und Südasien beispielsweise dient unter anderem diesem Zweck. Auf der einen Seite soll Südostasien als wirtschaftliche Region deutlich erkennbar von ihrem Umfeld abgegrenzt werden, was besonders die Erweiterung zur ASEAN-10 verdeutlicht und in *Bali II* als zentrales Ziel zum Ausdruck kommt. Der Beitritt Chinas und Japans zum TAC und der Plan einer gesamt-ostasiatischen Freihandelszone hingegen weichen dies im gleichen Schritt aber wieder auf. Überhaupt ist – trotz der *ASEAN Initiative for Integration* – der innere Zusammenhalt der ASEAN-Staaten fraglich. Solidarität der Staaten miteinander fehlt, wohl auch, weil der vielbeschworene Gemeinschaftssinn noch wenig ausgeprägt ist.

Entscheidend ist schließlich, mit welchen rechtlichen Rahmenbedingungen, Konfliktlösungsmechanismen und Vereinbarungen die Ziele aus *Bali II* (Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen, Ressourcentransfer in die CLMV, Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs etc.) umgesetzt werden. Im Kontext der bisherigen ASEAN-Kooperation bleiben große Zweifel, ob sich die Staaten darauf einlassen, anstelle von Informalität und Unverbindlichkeit Gesetze oder gar Sanktionsmechanismen zu setzen.[73] Diese wären allerdings notwendig, um eine Vertrauensbasis und Erwartungsverlässlichkeit aufzubauen. Bisher beruht die gesamte Umsetzung der Abkommen auf einem politischen Konsens, den Staaten selbst die Implementation der *ASEAN Vision 2020* zu überlassen; noch gibt es wenig Mechanismen zur Überwachung und Einhaltung der Programme. Fragen nach der Verlässlichkeit der einzelnen Regierungen und der ASEAN-Institutionen, sowie Probleme bei der Umsetzung von *Good-Governance*-Reformen (also der Beseitigung von Korruption, klientelistischen Strukturen und Intransparenz) stehen einer Wirtschaftsgemeinschaft ASEAN zudem weiterhin im Weg. Zwar kann man die momentanen Bedingungen teilweise als Nachwirkungen der Asienkrise entschuldigen, doch die Ansätze zu einer Liberalisierung von Handel, Investitionen und Dienstleistungsverkehr werden durch die enormen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten gebremst. Dies erschwert

73 Acharya: „ (..) expansion of intra-regional trade and rise of transnational economic activity in the region have exacerbated tensions over the uneven spread of economic gains, increased the need for stronger, more formal institutions to monitor compliance with the rules of new economic arrangements like AFTA.“ , Amitav Acharya, Collective identity and conflict management in Southeast Asia, in: Emanuel Adler/ Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 198-227, hier S. 200.

auch die Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedern und ihre Kooperationsbereitschaft. Dadurch wird die *ASEAN Vision 2020* auf die Probe gestellt, denn während die einen deren zügigere Umsetzung sehnsüchtig erwarten, kämpfen die anderen noch darum, überhaupt erst die Voraussetzungen für wirtschaftlichen Wandel zu schaffen.

4.3 Identitätsbildung

Um den Zusammenhalt von Staaten, gegenseitige Solidarität und Vertrauen zwischen ihnen herzustellen, muss es – laut Deutsch – ein „Wir-Gefühl" geben, das die Mitglieder einer Gemeinschaft fest aneinander bindet. Entsteht dieses „Wir-Gefühl" nicht spontan, wird es konstruiert. Gemeinschaftsbildung ist also auch Identitätsbildung, denn nur wenn sich die Mitglieder einer Gemeinschaft mit dieser identifizieren, kann sie Bestand haben. Die erfolgreiche Konstruktion einer kollektiven Identität ist daher von entscheidender strategischer Bedeutung für den Prozess der Gemeinschaftsbildung.

Der Ursprung verschiedener Identitäten liegt in historischen oder sozialen, kulturellen und politischen Gegebenheiten und Situationen, die das (Selbst)Bild eines Akteurs prägen. Eine geteilte Geschichte, kulturelle Ähnlichkeiten, die gleiche Religion – durch all diese Faktoren kann eine Einzelidentität mehrerer Staaten Teil einer kollektiven Identität werden. Im Falle der ASEAN ist die Gründung der Institution zu einem zentralen konstituierenden Element dieser Identität geworden. So ist die Region „Südostasien" auch wie eine der *imagined communities* Andersons: Denn noch bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts verstand man unter Südostasien lediglich die Festlandstaaten (Thailand, Burma, Kambodscha, Laos, Vietnam), nicht aber die insularen. Andererseits umfasste eine der ersten Regionalorganisationen, die von den Amerikanern kreierte *Southeast Asian Treaty Organisation* (SEATO), auch Pakistan bzw. Bangladesh, das heute zu Südasien gezählt wird. Indonesien wurde dem Pazifik zugerechnet, die Philippinen gar bisweilen als eine Art pazifische Erweiterung Latein- und Nordamerikas betrachtet. Bis heute ist der Terminus „Südostasien" wissenschaftlich umstritten, da viele Regionalexperten z.B. Burma eher zu dem südasiatischen, Südchina wiederum zum südostasiatischen Raum zählen wollen.[74] Das politische Definitionsmonopol über die Region jedoch liegt jetzt bei der ASEAN, die sich mit ihrer ASEAN-10 als Region gegen andere abgegrenzt hat. Man kann sogar so weit gehen zu fragen, ob es „Südostasien" ohne die ASEAN überhaupt gäbe und ob diese nicht den Mythos einer (Schicksals)Gemeinschaft zumindest geographisch begründete.

Gerade das Spannungsverhältnis zwischen eigener, willkürlich-politischer Definition einerseits und dem festen Glauben an gemeinsame Mythen, Werte und Kultur andererseits macht die Schwierigkeit deutlich, eine südostasiatische Identität näher zu bestimmen. Eine durchgängige historische oder kulturelle Herleitung, gar aus präkolonialen Zeiten, ist in dieser kulturell heterogenen Region problematisch. Eine einende Religion wie das Christentum oder eine gemeinsame Schriftsprache wie das Lateinische gab es in Südostasien nie. Zu heterogen sind die unterschiedlich geprägten Kulturen und Religio-

74 Vgl. Robert Cribb, The Poverty of Regionalism, in: IIAS Newsletter, Nr.32, November 2003, S.8.

nen des malaiischen, indochinesischen oder Tai Kulturraumes. Dennoch wird gerade über kulturelle Faktoren versucht, den Gemeinschaftssinn der ASEAN zu konstruieren.

4.3.1 Die Konstruktion einer gemeinsamen Identität

Eine historische Erfahrung, die für die meisten südostasiatischen Staaten als relevant angesehen wird, stellt die Kolonialzeit dar, sowie der Befreiungskampf gegen die Kolonialmächte. Hierin unterscheidet sich die südostasiatische Region wesentlich von Europa: alle südostasiatischen Staaten (bis auf Thailand) waren Kolonien bzw. Protektorate europäischer Großmächte und trugen die Konsequenzen deren oft sehr willkürlicher Grenzziehungen und Politik. Die kurze Zeit während des Zweiten Weltkriegs, in der die Japaner Südostasien besetzten, war prägend für das Selbstverständnis als asiatische Nationen und wirkt im kollektiven Gedächtnis nach.[75]

In den 1990ern, also in einer Zeit wirtschaftlicher Prosperität, und im sicheren Glauben an den weiteren Aufstieg der „Tiger-Staaten" prägten einige der ASEAN-Spitzen, allen voran der malaysische Premier Mahatir und der Singapuraner Lee Kuan Yew, den Begriff der „Asian Values", um eine asiatische Identität hart von einer westlichen abzugrenzen.[76] Die folgende Debatte um die „asiatischen Werte" drehte sich um die Frage, ob es eine universelle Gültigkeit von Menschenrechten gebe oder ob in „Asien" alternative Werte existierten, die nicht mit den weit verbreiteten westlichen übereinstimmten. Dazu zählten Kollektivismus (vs. westlichen Individualismus) oder Harmonie (vs. persönliche Freiheiten). Im Wesentlichen ging es jedoch um das strategische Interesse, zum einen die ungeheure Wirtschaftsdynamik der Region durch bestimmte kulturelle Besonderheiten zu erklären und zum anderen Forderungen nach Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten geschickt abzuschmettern. Zwar erhielten Mahatir und Lee Kuan Yew einige Unterstützung, doch gab es auch etliche asiatische Politiker und Intellektuelle, wie die Nobelpreisträger Aung San Suu Kyi und Amartya Sen, die heftig widersprachen und die Existenz rein asiatischer Werte bestritten. Es sei primär eine instrumentalisierte politische Debatte und keine kulturelle. Was auch immer der tatsächliche Gehalt der „asiatischen Werte" sein mag, das Propagieren gegen als universal angesehene Werte, die hier dem Westen zugeschrieben wurden, diente einem politischen Zweck und zeugte überdies von einem neuen regionalen Selbstbewusstsein. Die Asian-Values-Debatte war ein Schritt, Werte für regionale Gemeinschaft und nicht für einzelne Staaten zu definieren. Daher können die „Asian Values" auch als einer der geteilten Mythen gelten, die bewusst in der ASEAN verbreitet und zum Zweck der Identitätsbildung benutzt wurden.

75 Vgl. Jost Dülffer, The Impact of World War II on Decolonization, in: Marc Frey/Ronald W. Pruessen/ Tan Tai Yong (Hg.), The Transformation of Southeast Asia: International Perspectives on Decolonization, Armonk/ London (M.E. Sharpe), 2003, S.23-34.

76 Michael Vatikiotis schätzt die Debatte so ein: „ Global transnational trends have pulled intellectuals and professionals in the region towards more interaction and collaboration. Equally, uncompromising rhetoric emanating from Western countries on issues of trade and human rights has pushed Southeast Asian states into adopting a collective defensive stand.", a.a.O. (Anm. 23), S. 82.

4.3.2 Mythen, Symbole und der ASEAN Way

Während die Europäische Union sich auf die Anerkennung liberaler, demokratischer und marktwirtschaftlicher Normen und Werte stützt und diese durch objektive Beitrittskriterien von ihren Mitgliedern einfordert, ist der Ansatz in der ASEAN pragmatischer. Neue Staaten in der Europäischen Union werden zu Demokratie und Marktwirtschaft sozialisiert, die neuen Mitgliedstaaten der ASEAN lernen den *ASEAN Way*. Er ist ein Satz von Normen und Werten, die exklusiv in der ASEAN verbreitet wurden.[77] Als wichtigster Mythos der ASEAN trägt er zur Konstruktion einer gemeinschaftlichen Identität bei. Auch die Steigerung wirtschaftlichen Wohlstands und eine Ideologie der Entwicklung standen von Anfang an im Mittelpunkt der ASEAN-Mitgliedschaft; diese Vorstellungen sind Grundkonsens. Neben diesen Mythen gibt es eine Reihe weiterer Instrumente der sozio-kulturellen Gemeinschaftsbildung, die allerdings bisher nicht dazu geführt haben, dass sich in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten ein „Wir-Gefühl" mit der ASEAN etablieren konnte.[78] So ist zum Beispiel – allein aus kommunikationstechnischen Gründen – stark anzuzweifeln, ob der Bevölkerung der Mitgliedstaaten die ASEAN-Hymne, ihr Logo oder das jeweilige Motto des Jahres (z.B. 2004: „Jahr des Reis") bekannt ist, da die Bedeutung der regionalen Institution noch gering ist.[79]

In der Geschichte der ASEAN war es immer eine bewusste Entscheidung der Regierungen einiger Staaten, eine kollektive Identität zu forcieren, denn eine Art natürliches und unaufhaltsames Zusammenwachsen – wie es in Europa herbeibeschworen wird – erwartet in Südostasien niemand.[80] Acharya merkt an:

> „The idea of regional cooperation and community building, including mutual responsiveness and socialisation, remains narrowly confined to the intergovernmental level in ASEAN. This kind of regionalism does not necessarily translate into cooperation or development of ‚we feeling' at the societal level."[81]

Auch Karl Deutsch stellte klar heraus, dass die Akteure einer Gemeinschaftsbildung vorwiegend Eliten sind, die durch intentionale Entscheidungen den Prozess steuern. Um bewusst eine Gemeinschaft herzustellen, bedarf es der Konstruktion einer gemeinsamen Identität durch diese Eliten, die in viel höherem Maße als die Allgemeinbevölkerung der Staaten miteinander durch transnationalen Austausch verbunden sind.[82] In einigen Fällen werden zwar auch die Gesellschaften oder „die Massen" Teil des Prozesses,[83] wenn sich

77 Vgl. dazu Kapitel 2, S. 5f.

78 Vgl. Acharya, a.a.O. (Anm. 73), S. 207.

79 Leider gibt es in den ASEAN-Staaten keine dem „Eurobarometer" vergleichbaren oder ähnliche Meinungsumfragen und Erhebungen zu den Einstellungen gegenüber der ASEAN.

80 „The sheer diversity among the ASEAN members in terms of size, populations, cultural and linguistic differences, and political systems predisposes SEA against a viable form of regionalism. In this context, ASEAN could only thrive by developing a practical approach to socialisation, normative development and a conscious process of identity building." Acharya, a.a.O. (Anm. 55), S. 194

81 Acharya, a.a.O. (Anm. 55), S. 207.

82 Bei Adler und Barnett heißt es: „Transnational identities are generally an elite-centered phenomenon.", Adler/Barnett, Studying security communities, a.a.O. (Anm. 36), S. 426.

83 Adler/Barnett: „(...) a social fabric is built not only among elites but also the masses, instilling in them a sense of community (...)", Security Communities in theoretical perspective, a.a.O. (Anm. 35), S. 7.

nämlich zum einen zivilgesellschaftliche Akteure aktiv an einer Gemeinschaftskonstruktion beteiligen oder sich zum anderen eine kollektive Identität von oben („Eliten") bis nach unten hin („Massen") durchsetzt. Beides ist jedoch nicht immer, und wenn, erst zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb des Prozesses der Fall. Vorwiegend „aktive Führer",[84] Eliten in den Kernstaaten der Gemeinschaft, nehmen den Prozess in die eigene Hand und versuchen, das politische Klima dauerhaft zugunsten einer Integration zu verändern. Dies haben auch die führenden ASEAN-Politiker von Anfang an bewusst unternommen, indem sie die Gemeinsamkeiten der südostasiatischen Staaten explizit betonten oder in ihrem Sinne konstruierten.

4.3.3 Perspektiven

Zumindest auf Elitenebene also gibt es einen Konsens darüber, wie die kollektive Identität der ASEAN aussehen soll; je stärker aber gesellschaftliche Kräfte versuchen, an nationaler oder gar regionaler Politik (etwa im Rahmen des *ASEAN People's Forum* oder des *Asia-Europe Meeting*, ASEM) teilzuhaben, desto schwächer könnte der konstruierte Werte- und Normenkonsens der ASEAN werden.[85] Zudem belasten innenpolitische Instabilität z.B. in Indonesien und reformaverse Regime wie in Burma das Verhältnis der ASEAN-Staaten untereinander und machen es schwierig, eine für alle vertretbare kollektive Identität zu entwickeln. Außerdem muss die ASEAN in der Außenwirkung einen hohen Vertrauensverlust hinnehmen, weil sie immer wieder offener Kritik und möglichen Konfrontationen aus dem Weg geht. So zuletzt auf dem Bali-Gipfel, wo eine (nicht nur im Westen) erwartete und erhoffte Rüge für die burmesische Regierung wegen der erneuten Inhaftierung von Aung San Suu Kyi einfach ausblieb. Der starke Wertekonsens, hergestellt über den *ASEAN Way*, der in der ASEAN immer beschworen wird, gefährdet so zwar die Fortentwicklung der Institution. Ohne ihn würde aber wiederum jegliche Grundlage für die Herausbildung eines stärkeren Gemeinschaftssinns verloren gehen. Daher ist langfristig für die ASEAN in der Krise ein verbindendes neues Element wie das (instrumentelle) Ziel der Sicherheitsgemeinschaft elementar, um das Bestehen der Institution zu sichern und die Voraussetzung für den Erfolg der Gemeinschaftsbildung zu schaffen.

4.4 Eine demokratische ASEAN?

Eine der zentralen Fragen, die mit *Bali II* thematisiert wurde, ist die nach dem Zusammenhang von Sicherheitsgemeinschaften und Demokratie. In den theoretischen Auseinandersetzungen mit Sicherheitsgemeinschaften gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob es Sicherheitsgemeinschaften auch außerhalb der demokratischen Staatenwelt

84 Karl W. Deutsch, Frieden, Frieden und die Problematik politischer Gemeinschaftsbildung auf internationaler Ebene, in: Dieter Senghaas, Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1995, S. 363-382, S. 366.

85 Die starke Opposition zivilgesellschaftlicher Gruppen gegen den politischen Kurs der ASEAN macht deutlich, wie wenig die nationalen Gesellschaften in den Gemeinschaftsbildungsprozess eingebunden werden. Doch gerade im Sinne Deutschs soll der gesellschaftlichen Ebene in der Gemeinschaft eine zentrale Rolle zukommen.

geben könne. Obwohl es per Definition keine zwingende Notwendigkeit gibt, warum eine Sicherheitsgemeinschaft auch eine demokratische Gemeinschaft sein sollte, ging Deutsch zunächst davon aus, dass pluralistische Sicherheitsgemeinschaften auf liberale und demokratische Werte gegründet seien.[86] Die von ihm untersuchten Fälle erfolgreicher pluralistischer Sicherheitsgemeinschaften umfassten so auch nahezu ausschließlich liberale, demokratische Staaten.[87] Adler und Barnett stärkten die Grundannahme, dass die demokratische Verfasstheit der Mitgliedstaaten die Entwicklung und den Bestand von Sicherheitsgemeinschaften deutlich begünstige, weiteten den Ansatz der Sicherheitsgemeinschaften aber auch auf Fallbeispiele von Gemeinschaften mit nicht-demokratischen Mitgliedern aus. Wie Deutsch verwiesen auch sie auf die elementare Rolle von Institutionen, die in liberal-demokratischen Gemeinschaften eine wichtigere Rolle spielen, indem sie eine vertrauensfördernde Wirkung entfalten.

Vertrauen ist für eine Sicherheitsgemeinschaft lebensnotwendig. Vertrauen ist nicht von Beginn an zwischen den Gemeinschaftsmitgliedern vorhanden; erst durch die Zunahme von Interaktionen, durch die wachsende Bedeutung gemeinsamer Institutionen und dadurch entstehende Erwartungsverlässlichkeit kann Vertrauen aufgebaut werden. In einem Prozess sozialen Lernens verändern sich die kognitiven und normativen Muster, mit denen die Mitglieder einer Gemeinschaft Realität interpretieren, und gleichen sich einander an. Dazu werden Institutionen benötigt, die nicht nur über die Einhaltung von Regeln wachen, sondern als Sozialisationsinstanz dienen und die Kommunikation zwischen den Staaten sichern. Betont wird, dass es einen stabilen Satz gemeinsamer Normen und Werte geben muss, und bis auf – empirisch noch nachzuweisende – Ausnahmen seien dies liberale und demokratische Werte.

86 „The first of these was the compatibility of major values relevant to political decision-making. The second was the capacity of the participating political units or governments to respond to each other's needs, messages, and actions quickly, adequately, and without resort to violence. In the case of a pluralistic security-community, such capabilities for political responsiveness required in each participating state a great many established political habits, and of functioning political institutions, favoring mutual communication and consultation." (Deutsch, a.a.O. (Anm. 24), S.66/67.) Deutsch stellte generelle Hauptkriterien für den Erfolg von pluralistischen Sicherheitsgemeinschaften auf, und er spezifizierte – für die von ihm untersuchten Fälle der nordatlantischen Gemeinschaften – die wesentlichen kompatiblen Werte als „Demokratie" (Konstitutionalismus und Rechtstaatlichkeit) und „nicht-kommunistische Wirtschaftssysteme". Bei Senghaas sind es ähnliche Faktoren wie bei Deutsch: „(...) Übereinstimmung in zentralen Werten, dichte ökonomische, soziale, mediale und institutionelle Vernetzungen, gemeinsame Problemlösungskapazitäten, insbesondere die Transparenz der Verhaltensmotivationen und davon abgeleitet Erwartungsverlässlichkeit und Berechenbarkeit." (Dieter Senghaas, Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Dieter Senghaas, Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1995, S. 196-223, hier S. 215.) Es blieb die Frage, ob es auch Sicherheitsgemeinschaften basierend auf anderen, nichtdemokratischen oder nichtmarktwirtschaftlichen Wertesystemen geben könne, die er keineswegs gleich verneinte.

87 „Pluralistic SCs are said to demonstrate the importance of the socializing power of transnational ideas, the importance of ‚common .. we-feeling' rather than ‚convergent' interests. Yet Deutsch himself viewed liberal factors – an autonomous civil society with individual mobility, the rule of law, and competitive politics – as preconditions for transformative effects of high levels of international transactions and communications. Is it just coincidence that of the twelve successful post-1750 SCs identified by Deutsch, ten or eleven were composed of liberal or nearly liberal states?", Andrew Moravscik, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization, Jg. 51, Nr. 4, 1997, S. 513-553, hier S. 540.

> „At the present moment if scholars of international politics are likely to identify one set of political ideas and meanings that are related to a security community it is liberalism and democracy.“[88]

Ein zentrales Argument lautet:

> „While Deutsch's notion of pluralistic security communities was not confined to democracies, it is unlikely that a similar collective identity and sense of mutual responsiveness could emerge among autocratic leaders. There is nothing in their values that would prescribe mutual sympathy, trust and consideration. Rather, cooperation among non-democracies is likely to emerge out of self-interests narrowly defined.“[89]

Es ist nicht auszuschließen, dass pluralistische Sicherheitsgemeinschaften entstehen können, deren Mitglieder nicht demokratisch sind. Doch wo liberal-demokratische Faktoren die Gemeinschaftsbildung begünstigen, kann deren Abwesenheit sie im umgekehrten Fall unter Umständen beeinträchtigen.

So stellt auch im Falle der ASEAN die zumeist nicht-demokratische Verfasstheit ihrer Mitglieder ein Problem dar. Zum einen wird im Hinblick auf die Relevanz der demokratischen Verfasstheit von Staaten für eine Gemeinschaft geäußert, dass eine heterogene ASEAN, noch dazu ohne marktwirtschaftliche Strukturen, schlechtere Aussichten auf enge wirtschaftliche Verflechtungen habe:

> „One would therefore expect more trade between democracies, or between two non-democracies, holding constant other relevant cultural and economic influences. Economic interdependence typically is greater between states with competitive markets (somewhat more common in democracies) than operating under state or private monopolies.“[90]

Zum anderen waren es nicht zuletzt die andauernden Konfrontationen mit dem Regime in Burma und harsche Kritik bis hin zu Sanktionen von den westlichen Regierungen, die den externen Demokratisierungsdruck auf die ASEAN erhöht haben.[91] Vor allem dadurch ist man sich in der ASEAN bewusst geworden, dass ihr Image als Regionalorganisation unter einem Defizit an Verlässlichkeit und Vertrauen von außen leidet. Dies dürfte einer der entscheidenden Gründe dafür gewesen sein, warum in der Bali-II-Erklärung erstmalig explizit von einer „demokratischen“ ASEAN Sicherheitsgemeinschaft die Rede ist:

> „The ASEAN Security Community is envisaged to bring ASEAN's political and security cooperation to a higher plane to ensure that countries in the region live at peace with one another and with the world at large in a just, democratic and harmonious environment. The ASEAN Security Community members shall rely exc-

88 Ebenda.

89 Thomas Risse-Kappen, Democratic Peace – Warlike Democracies? A social constructivist Interpretation of the Liberal Argument, in: European Journal of International Relations, Jg.1, Nr.4, 1995, S. 491-517, hier S. 505

90 Bruce Russett, A neo-Kantian perspective: democracy, interdependence and international organizations in building security communities, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), Security Communities, Cambridge (Cambridge University Press), 1998, S. 368-394, hier S.375.

91 Mehr zur Burma-Problematik und den Umgang der ASEAN damit: Carolina Hernandez, Challenges for Society and Politics, in: Simon Tay/Jesus P. Estanislao/Hadi Soesastro (Hg.), Reinventing ASEAN, Singapur (ISEAS), 2001, S. 103-120.

> lusively on peaceful processes in the settlement of intra-regional differences and regard their security as fundamentally linked to one another and bound by geographic location, common vision and objectives."[92]

Erstmals hat die ASEAN, die keine reine Gemeinschaft demokratischer Staaten ist, den Schritt gewagt, sich öffentlich zu dem Ziel einer demokratischen Ordnung zu bekennen. Es ist nicht wahrscheinlich, dass die ASEAN anstrebt, ihre Mitgliedstaaten zu konkreten Schritten hin zu einer Demokratisierung zu zwingen. Ohnehin fehlen ihr die Möglichkeiten dazu. Und doch spiegelt *Bali II* eine fundamentale Debatte wider, die seit einiger Zeit zwischen Mitgliedstaaten geführt wird: Besonders Thailand und die Philippinen drängen auf eine Reform der ASEAN, fort von *non-interference* und *non-intervention*, hin zu einer transparenteren, institutionalisierteren ASEAN des *flexible engagement*.[93] Aus dieser Debatte ergibt sich jedoch ein Dilemma, das die ASEAN auf eine harte Probe stellen könnte. Einerseits kann passieren, dass es eine erfolgreiche ASEAN-Gemeinschaft ohne demokratische Reformen nicht gibt, andererseits hat die ASEAN – obwohl sie oft totgesagt wurde – nur überleben können, weil man solche Debatten bisher ausgeklammert hat. Der alte, relativ stabile Wertekonsens wird aufs Spiel gesetzt, wenn die Werte der einzelnen Mitglieder auf einmal nicht mehr kompatibel sind. Der Demokratisierungsdruck nämlich steigt sowohl von außen als auch von innen. Einen neuen Wertekonsens gibt es aber bisher nicht. Also steckt die ASEAN in einer Zwickmühle: zeigt sie keinerlei Bereitschaft, sich gegenüber demokratischen Reformen zu öffnen, verliert sie weiter das Vertrauen von außen und riskiert Stagnation; lässt sie aber zu, dass ihre Einheit durch entgegengesetzte Interessen einzelner Mitglieder gespalten wird, könnte sie auf Dauer daran zerbrechen. So soll ein neuer Wertekonsens, angestoßen durch *Bali II* und beruhend auf dem „Wir-Gefühl" in der Sicherheitsgemeinschaft, langfristig den alten ersetzen und die Krise der Werte überwinden.

5. Resümee und Ausblick

Die Ankündigung einer ASEAN-Gemeinschaft auf dem Bali-Gipfel 2003 hat, so wie die gesamte Politik der ASEAN, unterschiedliche Implikationen: Die ASEAN in der Krise muss nach außen hin ein Bild der Geschlossenheit vermitteln und ein Signal setzen, dass sie zu Reformen bereit und fähig ist. Eine Reihe von Maßnahmen zu einer regionalen Freihandelszone, die Erweiterung auf die ASEAN-10 und etliche neue Initiativen im Rahmen von *Bali II* lassen die Hoffnung zu, die ASEAN wandele sich. Zum Beispiel wurde die angestrebte und realisierbare engere Kooperation mit Japan, China und Indien durchweg positiv aufgenommen. Auf der anderen Seite weckt die ASEAN mit ihrem Slogan *Towards an ASEAN Economic and Security Community* Erwartungen, die sie nicht erfüllen kann. Der bisherige ASEAN Wertekonsens, mit *non-interference* und absolutem Konsensprinzip, hat immer eher dem Erhalt des Status Quo gedient und erschwert eine

92 *Bali II*-Concord (eigene Hervorhebung).

93 Vgl. u.a. Markus Hund, The Development of ASEAN norms between 1997 and 2000: A Paradigm Shift?, Trier (ZOPS Occasional Paper), Nr. 15, 2001, S. 15.

Weiterentwicklung der Institution. Die Existenz der ASEAN hängt in einem so hohen Maß davon ab, dass ihre Mitgliedstaaten sich politisch einig sind, dass ihr Reformpotential zunächst gering bleibt. In vielen Bereichen ist aber Wandel nötig, um die ASEAN aus ihrer Krise zu befreien. Für die Interpretation von *Bali II* ergibt sich so ein mehrdeutiges Bild. Und doch kann man vor allem anderen die öffentlich verbreitete Vision der ASEAN-Gemeinschaft nicht einfach als leere Phrase abtun.

Ein Grund für die Deutlichkeit der zweiten Bali-Deklaration ist, dass die ASEAN bewusst Etikettenschwindel betreibt und erst einmal nur rhetorisch nach einer Sicherheitsgemeinschaft strebt. So verwendet sie zwar das gängige Vokabular der „Sicherheitsgemeinschaften", richtet sich aber in der Realität nach ganz anderen Zielen und Normen aus. Die „Gemeinschaft", von der gesprochen wird, ist ein ASEAN-Konstrukt mit rhetorischen Zugeständnissen an eine allgemein akzeptierte, westlich geprägte Idealvorstellung von regionalen Gemeinschaften. Ein Schritt in Richtung Vergemeinschaftung, der bewusst Assoziationen mit der Europäischen Union weckt, lässt eben dieses Bild entstehen. Die ASEAN versieht den Begriff der „Sicherheitsgemeinschaft" mit einer alternativen Deutung und instrumentalisiert ihn geschickt für ihre Zwecke. Quasi als eine Art Trittbrettfahrer nutzt die ASEAN die positiven Assoziationen, um ihr Image aufzubessern. Dies ist vor allem der kurzfristige Nutzen, den sich die ASEAN von *Bali II* verspricht.

Bali II verfolgt aber einen weiteren wichtigen Zweck: Um sowohl unterschiedliche Strömungen innerhalb der Institution zu vereinen als auch Kritiker von außen zu besänftigen, hat die ASEAN mit der Bali-Erklärung die Flucht nach vorn angetreten.[94] Mit Bali-II wird ein neuer (sprachlicher, möglicherweise auch inhaltlicher) Status Quo etabliert, hinter den man nicht wieder zurückfallen will und der vielleicht auf Dauer tatsächlich einen neuen Trend begründet. So könnte die rein rhetorische Ankündigung der Gemeinschaftsbildung diese tatsächlich ermöglichen. Mehrere Ziele werden damit verfolgt: einmal passt sich die ASEAN impliziten Erwartungen an, wie Regionalorganisationen als Teil der globalen Wirtschaft und internationalen Politik beschaffen sein sollten. Gesprochen wird von wirtschaftlicher Liberalisierung, sicherheitspolitischer Kooperation und einem demokratischen Frieden als demonstrativen Indizien für die Wandlung der ASEAN in diese Richtung. So macht die ASEAN deutliche Konzessionen an die (westliche) Staatenwelt und ihren Wortschatz. Gleichzeitig kann man die Formulierung „demokratisch" als Zugeständnis sowohl an den Westen als auch an reformwillige Staaten wie Thailand und die Philippinen sehen. Zusätzlich erhöht sie durch Selbstverpflichtung zur Demokratisierung auch den Druck auf schwarze Schafe wie Burma (aber auch Vietnam und Laos). Da die ASEAN das Burma-Problem nicht selbst lösen kann, aber auch der Westen bisher keinen geeigneten Weg gefunden hat, schlägt die ASEAN den sanften Weg langsamer Reformen ein. Dabei macht sie aber unmissverständlich klar, dass Regime wie in Burma auf Dauer unerwünscht sind. Langfristig hat die ASEAN ein eigenes Interesse daran, dass ein Militärregime in Burma und kommunistische Systeme in Laos und Vietnam durch demokratische ersetzt werden, damit ein dauerhafter Frieden in der Region möglich wird. Die

94 Generalsekretär Ong Keng Yong fasst die Botschaft von Bali knapp zusammen: „We hope in the coming months we can tell people that ASEAN is alive, ASEAN is okay. If you go to ASEAN, you will be attracted by our prospects.", in einem Interview mit der BBC.

ASEAN hat zudem eine Erweiterung (zur sogenannten ASEAN-10 aller zehn südostasiatischen Staaten) hinter sich: Mit Kambodscha, Burma, Laos und Vietnam sind vier Staaten beigetreten, deren wirtschaftliche und politische Systeme eine zusätzliche Belastung für den Zusammenhalt der ASEAN darstellen können. Um ein stetiges Auseinanderdriften der ASEAN-Staaten zu verhindern, schafft die ASEAN einen neuen Minimalkonsens, mit dem alle Mitglieder leben müssen. Die ASEAN beweist so mit *Bali II*, dass sie, in einem gerade notwendigen Maß, innovationsfähig sein kann. Sie generiert neue Normen, behält aber fürs erste den alten, noch relativ stabilen Wertekonsens bei, um keine erneuten Spaltungen zu produzieren.

Die Trends, die sich sowohl im Politikfeld Wirtschaft als auch in der Sicherheitspolitik erkennen lassen, sind gleichzeitige Abgrenzung und Öffnung nach außen. Während zwar versucht wird, die ASEAN als regionale Gemeinschaft gegenüber ihrer Umwelt zu definieren und sich von dieser abzuheben, sind die ASEAN-Staaten durch viele bilaterale Verbindungen auch in hohem Maße außerhalb der ASEAN orientiert. Etliche bilaterale Freihandelszonen mit Nicht-ASEAN-Mitgliedern sowie der starke Bezug einiger Mitgliedstaaten zu den USA in militärischen Belangen verwischen die Linien der ASEAN nach außen und gefährden die Kohäsion der ASEAN-Staaten. Der Prozess der Identitätsbildung durch Abgrenzung ist längst nicht abgeschlossen, vielmehr ist Abgrenzung nach außen immer noch ein zentraler konstituierender Faktor der wachsenden Gemeinschaft und erschwert die Herausbildung eines Gemeinschaftssinnes in der ASEAN. Die innere Gemeinschaftsbildung ist noch weniger fortgeschritten; Solidaritätsgedanken und Beziehungen zwischen den Mitgliedern innerhalb der (prospektiven) Gemeinschaft sind schwach ausgebildet.

Ein nicht nur negativer Trend ist die große Anzahl bilateraler Abkommen und Kooperationen innerhalb der ASEAN: viele bilaterale Freihandelszonen, militärischer Austausch und Ressourcentransfer im Rahmen der ASEAN sind möglicherweise eine alternative Vorstufe zum Multilateralismus. Aufgrund ihrer strengen Prinzipien und der Neigung, möglichst konsensuelle Problemlösungen zu suchen, haben die Staaten der ASEAN kaum Ansätze multilateraler Kooperation gefunden. Ein ausgebautes Netz bilateraler Kooperationen könnte langfristig jedoch wichtige Vorarbeit auch für multilaterale Abkommen leisten. Wenn einmal Strukturen geschaffen und Reformen umgesetzt werden, die Liberalisierung und Ressourcenentwicklung vorantreiben, könnten diese später auch für multilaterale Zusammenarbeit genutzt werden.

Abschließend kann man festhalten, dass die ASEAN eine Zweckgemeinschaft war und bleibt,[95] deren Mitglieder zwar geteilte Interessen verfolgen, die aber noch wenig Charakteristika einer Deutschschen Sicherheitsgemeinschaft aufweist. Dem Phasenmodell Adlers und Barnetts zufolge müsste man die ASEAN noch in der ersten (*nascent*) Phase der Gemeinschaftsbildung verorten. Denn der Prozess ihrer äußeren Abgrenzung ist noch längst nicht abgeschlossen, so dass eine nach innen gerichtete Politik der Vertrauensbildung und Solidarisierung untereinander noch gar nicht richtig beginnen kann. Die Erweiterung zur ASEAN-10 und die Ausdehnung einer regionalen Freihandelszone auf Ost- und Südasien

95 Vgl. Vatikiotis, a.a.O. (Anm. 23), S.77ff.

sind wichtige aktuelle Entwicklungen. Jedoch werden diese Erweiterungen nicht begleitet durch Prozesse der Vertiefung. Nur durch Vertiefung von Kooperation und Interdependenzen aber kann eine ASEAN-Gemeinschaft entstehen bzw. eine weitere Phase der Gemeinschaftsbildung erreicht werden. Man kann der ASEAN nicht alle Chancen auf eine erfolgreiche Gemeinschaftsbildung absprechen – auch der Europäischen Union hat man nicht zu jeder Zeit zugetraut, so zu werden, wie sie heute ist. Ihre Chancen werden vor allem davon abhängen, ob sich ein Gemeinschaftssinn entwickeln kann, der den Staaten hilft, sich miteinander zu solidarisieren, Spaltungen zu überbrücken und Vertrauen und Erwartungsverlässlichkeit herzustellen. Wenn die Mitglieder der ASEAN einen stärkeren politischen Willen zu einem Abweichen von ihren ehernen Prinzipien und einer institutionellen Reform entwickelten, könnten sie dann auch ihre Rhetorik der Gemeinschaftsbildung langfristig in die Realität umsetzen.

Tabellen

Tabelle 1 Militärhaushalt der ASEAN-Staaten, in % des Bruttoinlandprodukts[96]

Land	1981	1984	1987	1989	1990	1993	1996	1999	2001
Brunei	4,5	6,5	3,7	6,2	–	6,0	6,4	6,8	–
Burma	4,1	3,3	2,1	3,6	4,1	3,5	3,5	2,0	–
Indonesien	3,7	3,5	(2,0)	(1,9)	1,6	1,6	1,6	0,9	1,1
Kambodscha	–	–	–	–	–	3,3	5,3	3,9	3,0
Laos	–	–	–	–	–	–	2,9	2,8	2,1
Malaysia	8,1	5,5	4,5	2,7	2,6	2,9	2,4	2,1	2,2
Philippinen	2,2	1,5	1,5	1,7	1,4	1,4	1,4	1,1	1,0
Singapur	5,1	5,5	5,1	4,8	4,8	4,3	4,5	5,4	5,0
Thailand	4,8	5,0	3,6	3,0	2,2	2,3	2,1	1,8	1,4
Vietnam	–	–	–	–	8,7	2,3	–	–	–

Quelle: SIPRI Jahrbücher 1991, 1997, 2000, 2003

Tabelle 2 Bruttoinlandsprodukt/Inflationsrate der ASEAN-Staaten

Land	Pro-Kopf-Bruttoinlands-produkt 2002 (in US $)	Durchschnittliche Inflati-onsrate 2002 (in %)
Brunei	12.090	-2,3
Burma	104	57,1
Indonesien	819	11,9
Kambodscha	299	3,3
Laos	329	10,2
Malaysia	3.914	1,8
Philippinen	974	3,1
Singapur	20.515	-0,4
Thailand	2.043	0,6
Vietnam	439	3,8

Quelle: ASEAN-Sekretariat

96 Nimmt man zum Vergleich absolute Zahlen in US-$, lässt sich ein deutlicher Anstieg der Rüstungsausgaben konstatieren.

Tabelle 3 Intra-ASEAN-Handel (nach der Asienkrise): Exporte (Wert in Millionen US $)

Land	1998	1999	2000	2001
Brunei Darussalam	220,8	375,1	639,5	774,8
Kambodscha	–	–	76,0	72.,6
Indonesien	9.346,7	8.278,3	10.883,7	9.507,1
Malaysia	21.611,4	21.885,0	24.408,6	21.024,1
Myanmar	–	236,8	393,5	951,2
Philippinen	3.821,0	4.989,1	5.982,6	4.986,0
Singapur	25.998,2	29.269,3	37.783,9	32.815,3
Thailand	8.314,7	9.901,9	15.099,7	14.356,5
TOTAL	**69.312,9**	**74.935,6**	**95.267,5**	**84.487,9**

Quelle: ASEAN Sekretariat

Tabelle 4 Intra-ASEAN-Handel (nach der Asienkrise): Importe (Wert in Millionen US $)

Land	1998	1999	2000	2001
Brunei Darussalam	591,1	895,6	534,3	544,8
Kambodscha	–	–	549,1	1.091,7
Indonesien	4.559,2	4.783,6	6.781,2	5.726,8
Malaysia	12.940,0	12.412,8	15.934,8	15.254,3
Myanmar	–	1.038,6	1.113,3	1.319,2
Philippinen	4.428,9	4.461,0	4.955,4	4.664,8
Singapur	23.647,6	26.241	33.291,3	28.991,0
Thailand	5.438,0	7.987,4	10.475,9	10.047,0
TOTAL	51.604,9	57.820,0	73.635,5	67.639,5

Quelle: ASEAN Sekretariat

Glossar

AFTA	ASEAN Free Trade Area
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ASC	ASEAN Standing Committee
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEAN-10	ASEAN aller zehn südostasiatischen Staaten
Bali I/Bali II	Declaration of ASEAN Concord I/ II
CEPT	Agreement on the Common Effective Preferential Tariffs
CLMV	Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam
PMC	Post Ministerial Conferences
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome (schweres akutes Atemwegssyndrom)
SEANWFZ	Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone
SEATO	Southeast Asian Treaty Organisation
SOM	Senior Officials Meeting
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
ZOPFAN	Zone of Peace and Neutrality

Wichtige ASEAN-Dokumente (chronologisch)

Bangkok Declaration	1967, Gründungsdokument
Declaration of the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)	1971
Declaration of ASEAN Concord (Bali I)	1976, erste Bali-Deklaration
Treaty of Amity and Cooperation (TAC)	1976, Verhaltenskodex
Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ)	1995
ASEAN Vision 2020	1997
Declaration of ASEAN Concord II (Bali II)	2003