

Primus inter Pares

Regionale Verantwortung und globale Initiativen

Marco Bunte | **Indonesien ist nicht das Land, das einem sofort einfällt, wenn man an asiatische Wirtschaftsmächte denkt. Aber als Gründungsmitglied der ASEAN und aufsteigendes Schwellenland verfügt es über große Gestaltungsmöglichkeiten. Und auch als Mitglied der G-20 wird der Inselstaat auf globaler Ebene immer aktiver.**

Indonesien galt schon immer als Schwergewicht innerhalb der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN). Als eines von fünf Gründungsmitgliedern (Indonesien, Malaysia, Thailand, Philippinen, Singapur) und heute zehn Staaten umfassenden Staatenverbunds kommt Indonesien eine große Bedeutung für die regionale Entwicklung zu. Das machtpolitische Gewicht des Inselstaats basiert nicht nur auf seiner Größe, hohen Bevölkerungszahl und geostrategischen Lage, sondern auch darauf, dass sich die meisten Einrichtungen der Regionalorganisation in Indonesien befinden. Indonesien beherbergt neben dem ASEAN-Sekretariat sechs weitere Einrichtungen (Landwirtschaftliches Planungszentrum, Zentrum für Energie, Erdbebeninformationszentrum, ASEAN-Stiftung und Fischereiverband sowie das Forschungsinstitut CSIS), während Malaysia fünf, Singapur und Thailand jeweils nur drei und die Philippinen zwei Institutionen beheimaten.

Auch bei der Gründung der ASEAN im Jahre 1967 war Indonesien ein wichtiger Impulsgeber. Als Gründungsmotiv lassen sich die Bedrohungsperzeptionen der sechziger Jahre verorten: Angesichts sich überschneidender Herrschaftsinteressen der Supermächte im Kalten Krieg sahen sich die kleinen und mittelgroßen Staaten Südostasiens gezwungen, ihre postkoloniale nationale Souveränität durch die Gründung der ASEAN zu verteidigen; dieses Vorgehen richtete sich vor allem gegen die kommunistischen Staaten China und Vietnam. Jakarta selbst strebte auch eine außenpolitische Rehabilitierung und Steigerung seines internationalen Renommées an, das nach der nationalistischen und antiwestlichen Politik Anfang der sechziger Jahre an einem Tiefpunkt angelangt war. Die Konfrontationspolitik gegenüber Malaysia und der Austritt aus den Vereinten Nationen hatten einen Gesichtverlust Jakartas zur Folge. Die Gründung der ASEAN diente folglich auch dem Ziel Jakartas,

eine Politik der guten Nachbarschaft zu betreiben. Indonesien folgte damit seinem Grundsatz einer freien und aktiven Außenpolitik, die bereits seit der Staatsgründung 1945 Bestandteil seines Selbstverständnisses war und sich in der Gründung der Blockfreien Staaten 1961 und der Betonung der territorialen Integrität des Archipels zeigte.

Mit dem Ziel, dauerhafte Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen, einigten sich die ASEAN-Staaten in der Deklaration von Bangkok 1967 darauf, ihre Interessen nach außen hin gemeinsam zu vertreten, nach innen aber die Souveränität der Nationalstaaten zu respektieren. Das damit begründete Nichteinmischungsprinzip ist noch heute einer der zentralen Grundsätze des so genannten ASEAN-Ways – einer Kooperationskultur, die sich sehr deutlich vom Integrationsmodus der EU oder anderer westlicher Organisationen unterscheidet. Neben einem geringen Institutionalierungsgrad gelten die Vermeidung strittiger Themen auf Gipfelkonferenzen, Gesichtswahrung und die Suche nach Konsenslösungen anstatt der Herbeiführung von Mehrheitsentscheidungen als wichtigste Merkmale des ASEAN-Ways. Die Betonung von Harmonie in Anbetracht widerstreitender Meinungen hat dabei ihre ideellen Grundlagen in Indonesien: „musyawarah dan mufakat“ (Konsultation und Konsens) ist die vierte Säule der indonesischen Staatsphilosophie Pancasila und bezeichnet eine einmütige Beratung, die in eine Konsensentscheidung mündet. Dieser Grundsatz ist dann von den politisch, ökonomisch und sozial äußerst heterogenen Mitgliedstaaten als Kooperationsprinzip übernommen worden. Als oberstes Ziel der Kooperation gilt der Erhalt der politischen Stabilität der Region.

Das Nichteinmischungsprinzip ist immer noch einer der zentralen Grundsätze des ASEAN-Ways

Bis zum Ausbruch der Asien-Krise 1997 kam Indonesien die Stellung eines Primus inter Pares zu, der einen wichtigen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in der Region leistete. Dies änderte sich auch mit der Erweiterung der ASEAN um die Neumitglieder Brunei (1984), Vietnam (1995), Myanmar und Laos (1997) sowie Kambodscha (1999) nicht. Indonesiens Strahlkraft als Impulsgeber und selbsternannte regionale Führungsmacht verblasste zwischen 1997 und 2004 jedoch erheblich. Die Auswirkungen der Finanzkrise und der Zusammenbruch der Neuen Ordnung Suhartos (1967–1998) führten zu ethnischen und religiösen Unruhen, die Indonesiens regionale Rolle drastisch einschränkten. Die politische Führung wendete sich zunächst den inneren Problemen des Landes zu, um den schwierigen Transformationsprozess zu bewerkstelligen. Mit Amtsantritt des jetzigen Präsidenten Yudhoyono 2004 begann sich dies wieder zu ändern, sodass Indonesien erneut eine aktivere Rolle in der Region einnehmen und auch globale Führungsaufgaben übernehmen konnte.

Auf dem Weg zu einer ASEAN-Gemeinschaft

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts kam es zu einer ersten wirklichen Vertiefung der regionalen Integration, die durch die Asien-Krise 1997/98 einen zusätzlichen Impuls erhielt. Auf dem Gipfel von Singapur 1992 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die Kooperation in Sicherheitsfra-

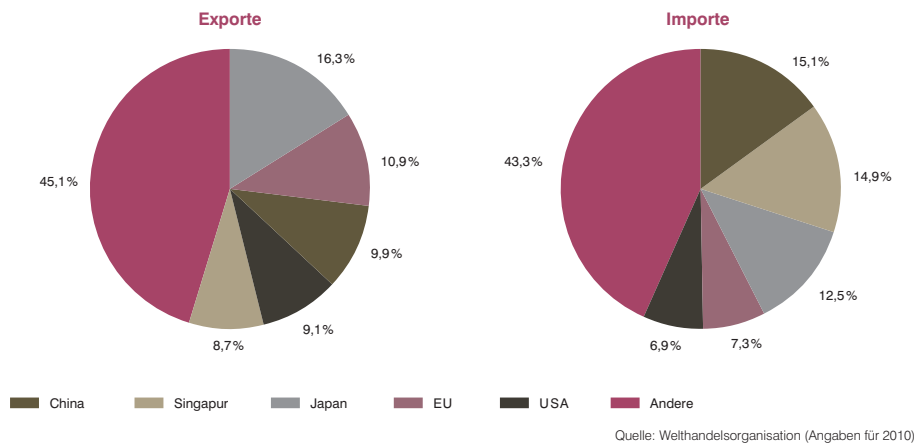
gen auszuweiten, die Institutionen der ASEAN zu stärken und eine Freihandelszone (AFTA) in Südostasien zu errichten. Auf dem Höhepunkt der Asien-Krise verabschiedeten die Staatschefs auf dem informellen Gipfel im Dezember 1997 von Kuala Lumpur die „Vision 2020“. Diese versprach der Region Frieden, Stabilität und Wohlstand in partnerschaftlicher Verbundenheit. Konkretisiert wurden diese Vorschläge jedoch erst auf dem Gipfel von Bali im Jahr 2003. Die neu ins Leben gerufene ASEAN-Gemeinschaft soll demnach bis 2015 auf drei Pfeilern basieren: einer Sicherheitsgemeinschaft, einer Wirtschaftsgemeinschaft und einer soziokulturellen Gemeinschaft. Der Vorstoß zum Aufbau einer ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft geht dabei auf einen indonesischen Vorschlag zurück. Sie sieht vor, die bislang verabschiedeten Ziele und Institutionen zu bündeln. Dabei wird der Kernvertrag der ASEAN, der Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit, bekräftigt. Besonders betont werden ferner die friedliche Konfliktregulierung mit dem Verzicht auf Gewaltanwendung, die Respektierung der Souveränität der Einzelstaaten, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und das Konsensprinzip als Modus der Entscheidungsfindung. ASEAN bleibt damit eine wenig institutionalisierte Institution.

Die drei Pfeiler der ASEAN-Gemeinschaft: Sicherheits-, Wirtschafts- und soziokulturelle Gemeinschaft

Die zweite Säule sieht die Errichtung einer Wirtschaftsgemeinschaft vor. Auf Drängen Singapurs entsteht bis 2015 eine Freihandelszone für Waren, Kapital und Dienstleistungen. Seit Januar 2010 herrscht bereits weitgehende Zollfreiheit zwischen den fortschrittlicheren ASEAN-Mitgliedern Brunei, Singapur, Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand, 99 Prozent der Zölle wurden auf 0 bis 5 Prozent reduziert. Für die übrigen ASEAN-Länder Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar gilt eine Übergangsphase bis 2015. Ein wichtiges Motiv für die Schaffung der Freihandelszone ist neben der wirtschaftspolitischen Blockbildung Anfang der neunziger Jahre (NAFTA, EU) auch die Angst der ASEAN-Staaten, bei Direktinvestitionen und Exportanteilen zurückzufallen. Mit China und Indien sind in den vergangenen zwei Dekaden wirtschaftliche Konkurrenten erwachsen, die auch als Rivalen um ausländische Direktinvestitionen gelten. Indonesien musste seinen traditionellen Widerstand gegen eine Liberalisierung des Wirtschaftsraums aufgeben. Bis heute bestehen in nationalistischen Kreisen Ängste, der heimische Markt könnte mit billigen Importartikeln aus den wettbewerbsstärkeren ASEAN-Ländern überschwemmt werden. Dies hat sich bislang jedoch als unbegründet herausgestellt: Die ASEAN-Staaten gehören zu den wichtigsten Handelspartnern Indonesiens: 21 Prozent der Exporte gingen 2010 in die ASEAN-Länder, aus den ASEAN-Ländern wurden 22,6 Prozent der Gesamteinfuhren getätigt. Innerhalb der ASEAN-Gruppe waren vor allem Singapur, Malaysia und Thailand für den Außenhandel bedeutsam: Singapur stellt 7,7 Prozent der Exporte und 9,2 Prozent der Importe, Malaysia 5,9 Prozent der Exporte und 4,2 Prozent der Importe, Thailand 3,1 Prozent der Exporte und 6,9 Prozent der Importe.

Der größte Außenhandelspartner des Inselreichs ist China, das sich in der vergangenen Dekade langsam auf den ersten Platz geschoben und Japan auf

Die größten Handelspartner

IP_{|11/12|12}

Platz zwei verdrängt hat. 12,6 Prozent der Gesamtexporte gehen nach China, 12,4 Prozent nach Japan. China stellt 22,3 Prozent der Gesamtimporte, Japan 15,6 Prozent. Die EU ist drittwichtigster Handelspartner mit einem Anteil von 21 Prozent der Exporte und 11,3 Prozent der Importe. Die USA sind viertwichtigster Handelspartner mit einem Anteil von 10,2 Prozent der Gesamtexporte und 7,2 Prozent der Importe. Die wichtigsten Importgüter Indonesiens sind Maschinen, chemische Erzeugnisse, Elektronik, Nahrungsmittel sowie Eisen und Stahl, während bei den Ausfuhren Erdöl- und Erdgaserzeugnisse, Palmöl, Textilien und Bekleidung dominieren.

Als dritte Säule wird eine soziokulturelle Gemeinschaft etabliert. Der auf einen Vorstoß der Philippinen zurückgehende Vorschlag soll sicherstellen, dass die ASEAN-Gemeinschaft sich nicht zur reinen Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft entwickelt. Deshalb wird eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Kultur und Umwelt anvisiert, ohne dass jedoch dieser Pfeiler eine ähnliche Konkretisierung erfährt wie die übrigen.

Im November 2007 kamen am 40. Jahrestag der ASEAN-Gründung die Staats- und Regierungschefs der ASEAN in Singapur zusammen, um eine neue Charta zu verabschieden. Die ASEAN-Charta wird generell als Meilenstein der Geschichte der Organisation gepriesen. Damit wurde ein rechtlicher und institutioneller Rahmen geschaffen, der die regionale Zusammenarbeit auf ein höheres Niveau hebt. Die Charta bekräftigt jedoch auch den ASEAN-Way und hält am Prinzip der Nichteinmischung fest. Das demokratische Indonesien konnte sich letztlich nicht durchsetzen, die Menschenrechte stärker zu verankern und Sanktionen bei ihrer Verletzung zu verhängen. In dieser Hinsicht geben nach wie vor die autoritären Staaten der Region den Ton an. Die ASEAN bleibt ein Club der Autokratien, und es deutet sich ein Wertekonflikt zum demokratischen Indonesien an. Während Indonesien als Streitschlichter in regionalen Krisen, wie beispielsweise dem Grenzkonflikt zwischen Thailand und Kambo-

dscha, interveniert, kann es sich mit einer Förderung demokratischer Grundsätze nur bedingt gegen die Mehrheit autoritärer Staaten durchsetzen.

Erweiterter Regionalismus

In den vergangenen Jahren hat sich um die ASEAN herum ein verwirrendes Geflecht von Dialog- und Kooperationspartnern entwickelt:

- 1993 wurde in Singapur das ASEAN Regional Forum (ARF) gegründet, das sicherheitspolitische Themen von gemeinsamem Interesse diskutiert und zur Vertrauensbildung beiträgt. Ihm gehören neben der ASEAN Australien, Bangladesch, China, die EU, Indien, Japan, Kanada, Neuseeland, Nordkorea, Pakistan, Papua-Neuguinea, Russland, Sri Lanka, Südkorea und die USA an.
- 1997 ist aus dem Kreis der ASEAN-Dialogpartner (Australien, China, Indien, Russland, die EU, Kanada, Neuseeland, Japan, und Südkorea) der ASEAN + 3-Prozess hervorgegangen, eine Dialogplattform zwischen ASEAN, China, Südkorea und Japan zur Verbesserung der Kooperation in den Bereichen Verbrechensbekämpfung, Tourismus, Sicherheit, Gesundheit. Der ASEAN + 3-Prozess sieht auch eine finanzpolitische Zusammenarbeit zur Vermeidung von Finanzkrisen vor.
- 2005 fand in Kuala Lumpur der erste Ostasien-Gipfel (East Asian Summit, EAS) statt. Der EAS ist ein von ASEAN ausgehendes Dialogforum, das mittlerweile 18 Staaten Ostasiens umfasst.
- Daneben gibt es interregionale Diskussionsforen wie die Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) und das Asia-Europe Meeting (ASEM).

Der von Indonesien und den übrigen kleineren und mittelgroßen ASEAN-Staaten initiierte erweiterte Regionalismus zielt darauf, die Beziehungen zu den pazifischen Führungsmächten (Australien, Japan, Südkorea, USA) aufrechtzuerhalten und Machtungleichgewichte in der Region kooperativ auszugleichen. So bringt der sicherheitspolitische Dialog im ARF unter anderem die ASEAN-Staaten, China und die USA an einen Tisch. Gleichzeitig beinhaltet das Format ASEAN + 3 regelmäßige Zusammenkünfte der regionalen Großmächte China, Japan und Südkorea. Für Indonesien bietet sich so die Möglichkeit, innerhalb der Region ein dynamisches Machtgleichgewicht herzustellen. Diese Politik lässt sich auch als Reaktion Indonesiens (und der übrigen ASEAN-Staaten) auf den Aufstieg Chinas verstehen. Die Beziehungen Jakartas zu Peking wurden erst 1990 wieder normalisiert und im Jahr 2005 durch die Unterzeichnung eines strategischen Partnerschaftsabkommens aufgewertet. Dieses sieht regelmäßige Treffen der Führung beider Länder vor. China bleibt zwar wirtschaftlicher Konkurrent, der für die traditionellen Handelspartner Südasiens (USA, EU, Japan) als Markt, Zulieferer und Investor immer wichtiger wird.

Gleichzeitig wird China aber auch in einen größeren Wirtschaftsraum eingebunden. Die ASEAN-China-Freihandelszone, deren zweite Stufe 2010 in Kraft trat, ist nach der EU und der NAFTA die drittgrößte Freihandelszone der Welt mit einer Bevölkerung von 1,9 Milliarden Menschen (600 Millionen aus ASEAN und 1,3 Milliarden aus China) und einer jährlichen Wirtschaftsleistung von 600 Milliarden US-Dollar. Sie umschließt Indonesiens wichtigste

Handelspartner. Um in dieser dynamischen Region nicht hintanzustehen, hat auch die EU ihre Kooperationsbemühungen verstärkt. Die 2007 begonnenen Verhandlungen über ein EU-ASEAN-Freihandelsabkommen liegen jedoch auf Eis. Die EU führt deshalb Verhandlungen zur Vertiefung der Kooperation mit den einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten. Mit Indonesien wurde 2009 ein solches Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet.

Engagement auf globaler Ebene

Indonesien hat in jüngster Zeit auch seine globalen Aktivitäten verstärkt. Als Beleg hierfür können die Tätigkeiten im Rahmen der G-20 gelten. Der Inselstaat gehört als einziges südostasiatisches Land der G-20 an, die das wichtigste Gremium zur globalen Abstimmung in der Geld-, Finanz- und Fiskalpolitik sowie zur Reform des internationalen Finanzsystems ist. Als Neuling und machtpolitisches Leichtgewicht (gemessen an der Wirtschaftskraft) hat der Inselstaat naturgemäß keine bestimmende Bedeutung. Dennoch wird die Teilnahme an der G-20 als diplomatischer Erfolg verbucht. Ja-

karta sieht sich innerhalb dieses Forums als Sprachrohr und Verteidiger der Interessen der Entwicklungsländer. Auf dem ersten G-20-Gipfel in Washington im November 2008 machte Präsident Yudhoyono den Vorschlag, einen

Langfristig könnte die G-20-Teilnahme den ASEAN-Fokus sogar ersetzen

globalen Fonds zur Rettung in Not geratener Entwicklungsländer einzurichten, um ihnen im Falle von Finanzkrisen Liquidität zu sichern. Dieser Punkt fand später auch Eingang in die Tagungsbeschlüsse. Mit Hilfe der Unterstützung Indonesiens gelang es auf dem G-20-Gipfel in Seoul, Entwicklungsfragen zum zentralen Thema zu machen. Indonesien befürwortete hier auch die Veränderung der Stimmengewichtung im Internationalen Währungsfonds. Zwar hat der Inselstaat bislang noch keinen G-20-Gipfel ausgerichtet – als Gastgeber der Klimakonferenz zur Fortschreibung des Kyoto-Protokolls 2008 in Bali und der Weltmeereskonferenz in Manado/Sulawesi hat es jedoch positive Schlagzeilen geliefert, die das globale Engagement verdeutlichen. Die Mitwirkung an globalen Foren hat innerhalb Indonesiens bereits eine Diskussion in Gang gesetzt, ob das G-20-Engagement langfristig möglicherweise den ASEAN-Fokus ersetzen könnte.

Indonesien hat zu seiner alten außenpolitischen Stärke zurückgefunden. Als regionale Führungsmacht übernimmt es heute nicht nur regionale Verantwortung, sondern verstärkt auch seine globalen Initiativen. Im Einklang mit den übrigen regionalen Mittelmächten konnte Indonesien eine Vertiefung der regionalen Integration bewirken. Die wirtschaftliche Dynamik der Region führt folglich insgesamt zu einer stärkeren wirtschaftlichen Integration, ohne jedoch gleichzeitig starke politische Institutionen zu schaffen. Diese ähneln vielmehr lockeren Informations- und Gesprächsrunden aller Beteiligten.



Dr. MARCO BÜNTE ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien in Hamburg.