



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Neuer Regionalismus und Zivilgesellschaft in ASEAN –
Möglichkeiten und Grenzen der Integration von
zivilgesellschaftlichen Inhalten in die Agenden des
ökonomischen Regionalismus“

Verfasser

Martin Keckeis

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Alfred Gerstl, MIR

Inhaltsverzeichnis

I. Danksagung.....	6
II. Abkürzungsverzeichnis.....	7
1. Einleitung.....	9
2. Stichwort Neuer Regionalismus – Unterschiede zum alten Regionalismus.....	12
3. Regionalismus in den Theorien Internationaler Beziehungen – ein Überblick.....	14
3.1 Rationalistische Theorien.....	14
3.1.1 Neorealismus.....	14
3.1.2 Funktionalismus und Neofunktionalismus.....	18
3.1.3 Institutionalismus (auch „neoliberaler Institutionalismus“).....	20
3.1.4 Marktintegration, Globalismus und offener Regionalismus.....	22
3.2 Reflexive und kritische Theorien.....	27
3.2.1 Sozialkonstruktivismus.....	27
3.2.2 Neogramscianische Theorien der Weltordnung.....	30
3.2.3 Neuer Regionalismus Approach (NRA).....	34
3.3.4 Übersichtstabelle: Theorien.....	41
4. Definitiorische Überlegungen.....	42
4.1 Region - mehr als nur eine Ansammlung von miteinander verbundenen Staaten?	42
4.2 Die Dualität von Regionalisierung und Regionalismus.....	43
4.3 Zivilgesellschaft und Formen transnationaler Aktivitäten.....	45
4.4 Regionale Governance.....	49
5. Regionalismus in ASEAN.....	54
5.1 Entwicklungen des südostasiatischen Regionalismus mit Schwerpunkt auf „Top-down“ Prozesse der ökonomischen Integration.....	54
5.1.1 Regionalismus unter der bipolaren Weltordnung.....	54
i) ASEAN – Start als Sicherheitsregime.....	55
ii) Anfänge des ökonomischen Integrationsprozesses.....	58
iii) Die Asienpolitik der USA während des Kalten Krieges als exogener Faktor.....	59
5.1.2 Neuer Regionalismus als Motor für ökonomische Integration.....	60
i) APEC und offener Regionalismus als exogener Faktor.....	60
ii) AFTA – ASEAN Free Trade Area.....	64

5.1.3 Die Asienkrise als Bruch in der Entwicklung.....	66
i) Ursachen für die Krise.....	67
ii) Auswirkungen der Krise auf den ostasiatischen Regionalismus.....	68
5.1.4 Vertiefung der ökonomischen Integration nach der Krise.....	69
i) AFTA und bilaterale FTAs.....	70
ii) ASEAN+3, East Asian Summit und East Asian Community,.....	71
5.2 Die ASEAN Community und die ASEAN Charta als regulatives Rahmenwerk.....	73
5.2.1 Historische Entwicklungen.....	74
5.2.2 Ausarbeitungsprozess unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.....	75
5.2.3 Die Inhalte der Charta im Überblick.....	77
i) Präambel.....	78
ii) Bestimmungen und Prinzipien (Kapitel I).....	78
iii) Organe (Kapitel IV).....	80
5.2.4 Die drei Säulen der ASEAN Community.....	82
i) ASEAN Political Security Community.....	82
ii) „ASEAN Economic Community“.....	85
iii) ASEAN Socio-cultural Community.....	88
5.2.5 Implementierung.....	91
6. „people-oriented“ ASEAN.....	93
6.1 Historische Entwicklungen der Beteiligung der Zivilgesellschaft in Ostasien.....	93
6.1.1 Anfänge des zivilgesellschaftlichen Engagements.....	93
6.1.2 Krise als Startpunkt für zivilgesellschaftliches Engagement.....	95
6.1.3 Etablierung von transnationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen.....	98
6.2 Aufnahme von zivilgesellschaftlichen Inhalten in die Agenden des Regionalismus....	101
6.2.1 „Bottom-up“ Bewegungen der Zivilgesellschaft im Kampf um Demokratie und Menschenrechte.....	102
6.2.2 Legitimationsprobleme der regionalen Organisation.....	103
6.2.3 Erfolgreiches Engagement in „Track 2“-Prozessen der regionalen Governance?	105
6.3 AIHCR als Beispiel für Institutionalisierung von zivilgesellschaftlichen Forderungen. 108	
6.3.1 Institutionalisierung des regionalen Menschenrechtsorgans von ASEAN (AICHR).....	108
6.3.2 Bewertung der Arbeit der ASEAN Menschenrechtskommission und ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft.....	114

6.3.3 AHRD – Ansprüche und Wirklichkeit.....	119
7. Conclusio.....	124
8. Literaturverzeichnis.....	129
A.1) Abstract.....	135
A.2) Abstract.....	137
A.3) Lebenslauf.....	138

I. Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei einigen Personen bedanken, ohne deren Mithilfe die Realisierung dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre:

Ich möchte mich bei meinem Betreuer Mag. Dr. Alfred Gerstl, MIR, bedanken, dass er sehr entgegenkommend die Betreuung meiner Diplomarbeit so kurzfristig noch übernommen hat und mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden ist.

Ein besonderer Dank geht an meine beiden Eltern, Waltraud und Gernot Keckeis, die mir mein Studium erst ermöglicht haben und mich auf meinen Wegen immer bedingungslos unterstützt haben.

Ein herzliches Dankeschön geht an meine Freundin Sarah, die eine immense Geduld aufbringen musste und trotzdem wirklich immer für mich da war.

Ich möchte mich auch ausdrücklich bei all meinen Freundinnen und Freunden für ihren moralischen Beistand und alle anderen Hilfestellungen bedanken.

Nicht zuletzt geht mein Dank an das Photoinstitut Bonartes, an Frau Dr. Monika Faber und alle Kolleginnen und Kollegen, die mir die notwendige „Freizeit“ zugestanden haben, ohne die ich dieses Vorhaben niemals hätte beenden können.

II. Abkürzungsverzeichnis

ACSC	ASEAN Civil Society Conference
ADB	Asian Development Bank
AEC	ASEAN Economic Community
AFTA	ASEAN Free Trade Area
AHRD	ASEAN Human Rights Declaration
AICHR	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights
AICOHR	ASEAN-ISIS Colloquium on Human Rights
AIP	ASEAN Integration Plan
AIPA	ASEAN Inter-Parliamentary Assembly
AIPO	ASEAN Intergovernmental Parliament Organisation
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APF	ASEAN People Forum
APSC	ASEAN Political Security Community
APT	ASEAN +3 (ASEAN- Mitgliedsstaaten, China, Japan, Südkorea)
ARF	ASEAN Regional Forum
ASA	Association of Southeast Asia
ASCC	ASEAN Socio-cultural Community
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASEAN-CCI	ASEAN Chambe on Commerce and Industry
ASEAN-ISIS	ASEAN Institute of Strategic and International Studies
AsiaDHRRA	Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia
CAP	Collective Action Plan (APEC)
CEP	Comprehensive Economic Partnership
CLMV	Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam
CMEA	Comitee for Mutual Economic Assistance
CPR	Committee of Permanent Representatives to ASEAN
CSO	Civil Society Organisation
EAEC	East Asian Economic Caucus
ECAFE	Economic Commission for Asia and Fareast
EAS	East Asian Summit
EPG	Eminent Persons Group
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment
FTA	Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HLTF	High Level Task Force
HpoA	Hanoi Plan of Action
IAP	Individual Action Plan
IB	Internationale Beziehungen
ICGG	International Commission of Global Governance
IPÖ	Internationale Politische Ökonomie
ISDS	Institute for Strategic and Development Studies
IWF	Internationaler Währungsfond

MDG	Millennium Development Goals
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PBCC	Pacific Basin Co-operation Concept
PCC	Pacific Co-operation Committee
PECC	Pacific Economic Co-operation Conference
PTA	Preferential Trade Agreement
SAPA	Solidarity for Asian People's Advocacy
SAPA TF-AHR	Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on Asia and Human Rights
SEACA	Southeast Asian Committee for Advocacy
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
SEANWFZ	Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia
ToR	Terms of Reference
TWN	Third World Network
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
VAP	Vientiane Action Programme
WTO	World Trade Organisation
ZOPFAN	Zone of Peace, Freedom and Neutrality

1. Einleitung

Die „Association of South East Asian Nations“ (ASEAN) beansprucht in verschiedenen Dokumenten seit ihrer Gründung, eine Organisation für die Menschen zu sein. Mit der Realisierung der „ASEAN Community“, angestrebt für das Jahr 2015, will ASEAN einen großen Schritt in diese Richtung unternehmen. Die Verstärkung der Orientierung von ASEAN an den Menschen („people-oriented“ ASEAN) soll erreichen, dass sich in der regionalen Organisation mehr Möglichkeiten für Partizipation ihrer BürgerInnen bieten werden.

Im Jahr 2009 gründete ASEAN die erste regionale Menschenrechtsinstitution in Asien, wobei der Prozess der Etablierung maßgeblich durch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen geprägt war. Dieser Umstand führt direkt zur Hauptziel dieser Arbeit in Beantwortung folgender Fragestellung: Wie können Inhalte der Zivilgesellschaft – in diesem Fall: Menschenrechte - in die Agenden des intergouvernementalen ökonomischen Regionalismus von ASEAN integriert werden?

Die Frage setzt bei der Tatsache an, dass ASEAN gegenwärtig eine intergouvernementale Organisation mit starkem Fokus auf sicherheitspolitische und ökonomische Kooperation ist. Regionalismus wird in Südostasien weitgehend von den Regierungen initiiert, angeführt und verwaltet. Das Festhalten an der uneingeschränkten Souveränität der Staaten und dem „ASEAN Way“ in Entscheidungsprozessen definieren den speziellen Charakter der regionalen Governance von ASEAN.

Ökonomischer Regionalismus bezieht sich darauf, dass Regionalismus an sich seit den Anfängen in der Nachkriegszeit in Europa einen Wandel von funktionalistischen Sicherheitsgemeinschaften und protektionistischen, regionalen Binnenmärkten hin zu einem offenen, ökonomischen Regionalismus genommen hat, der durch Freihandel und die Durchsetzung einer liberalen Wirtschaftsordnung charakterisiert ist.

Neben der Hauptfragestellung sollen in dieser Arbeit folgende Forschungsfragen beantwortet werden: Wie manifestierten sich neoliberaler Prinzipien des offenen Regionalismus in der regionalen Organisation von ASEAN? Welche Auswirkungen hatte die Wirtschaftskrise auf den Regionalismus in ASEAN und seine Institutionen und welche Reformen

wurden in Angriff genommen? Welche Möglichkeiten bestehen für die Partizipation der Zivilgesellschaft in den Institutionen von ASEAN?

In Anlehnung an die Fragestellungen werden folgende Hypothesen aufgestellt:

- Die gegenwärtigen Ausprägungen des Neuen Regionalismus sind gekennzeichnet durch die Manifestation ökonomischer Globalisierung und neoliberaler Prinzipien des „offenen Regionalismus“ in den Institutionen regionaler Organisationen. Regionalismus ist in ASEAN ein staatlich geleitetes Projekt mit nur eingeschränkten Möglichkeiten für institutionalisierte Partizipation der Zivilgesellschaft.
- Die Öffnung der Agenden des ökonomischen Regionalismus für Inhalte der Zivilgesellschaft erfordert institutionelle Reformen in den regionalen Organisationen. Diese Reformen werden dann in Angriff genommen, wenn sich die regionale Organisation mit Legitimationsproblemen konfrontiert sieht. Wirtschaftskrisen können auf Grund der Unzufriedenheit der Bevölkerung als Auslöser von Legitimationsproblemen fungieren.
- Der Einfluss der Zivilgesellschaft in sogenannten „Bottom-up“-Prozessen der Regionalisierung bietet Möglichkeiten zur Aufnahme von sozialen Inhalten im Diskurs der regionalen Governance und schafft Raum für Partizipation in intergouvernementalen regionalen Institutionen. Zivilgesellschaftliche Organisationen können dabei als Partner, zur Legitimation und in Widerstand gegenüber regionaler Governance auftreten.

Die Methodik der Arbeit stützt sich auf Ansätze der Theorie des „Neuen Regionalismus Approach“ (NRA), in dem Regionalisierung als multidimensionaler Prozess konzeptualisiert wird, der von verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen angetrieben wird. Analytisch erfolgt die Einbettung der Zivilgesellschaft in die Perspektiven des NRA, in dem die Zentriertheit auf den Staat aufgelöst und den „Top-down“-Prozessen von staatlichem Regionalismus die „Bottom-up“-Prozesse der Regionalisierung durch die

Zivilgesellschaft gegenübergestellt werden. Die Grundlage bildet eine historische Analyse beider Arten von Prozessen. Aufbauend auf den Ideen von führenden Theoretikern im NRA wird dabei die politische Rolle der Zivilgesellschaft auf ihre Bedeutung als gegenhegemoniale Kraft in Form von Bewegungen für Demokratie und Menschenrechte untersucht, um dann die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit regionaler Governance anhand verschiedener Typologien zu erörtern und ihren Erfolg bei der Positionierung ihrer Inhalte zu bewerten.¹

Der Aufbau der Arbeit wird durch die Hypothesen gegliedert: Nach einer kurzen Einführung über neuen Regionalismus werden zunächst ausgesuchte Theorien der Internationalen Beziehungen mit dem Fokus auf Regionalismus abgehandelt. Ausgehend von den wichtigen so genannten „Mainstream“-Theorien wird die Entstehung von reflexiven und kritischen Theorien wie dem „Neuen Regionalismus Approach“ erklärt.

Im nachfolgenden Kapitel werden die für die Arbeit wichtigen Begriffe Region, Regionalisierung, Regionalismus, Zivilgesellschaft und regionale Governance mit Hilfe der abgehandelten Theorien definiert.

In einem nächsten Schritt wird die historische Entwicklung des Regionalismus in ASEAN von den Anfängen der sicherheitspolitisch motivierten Kooperation bis zur ökonomischen Integration im Rahmen der Freihandelszone mit dem Schwerpunkt auf staatlich geleitete Prozesse der Regionalisierung („Top-down“) und den Auswirkungen der Finanzkrise nachgezeichnet. Das Ende dieses Kapitels bildet die Institutionalisierung der „ASEAN Community“ mit besonderem Fokus auf die Arbeitsprogramme und die Einbindung der Zivilgesellschaft in den offiziellen Dokumenten, sowie auf die geplante Implementierung.

Der nachfolgende Abschnitt behandelt zunächst die historischen Entwicklungen der Beteiligung der Zivilgesellschaft unter Berücksichtigung von „Bottom-up“-Prozessen der Regionalisierung in ASEAN, um dann der Hauptfrage nachzugehen, wie die Inhalte der Zivilgesellschaft in Form der Menschenrechte in den Agenden des ökonomischen Regionalismus positioniert werden können. Darauf folgt ein Beispiel für Institutionalisierung von zivilgesellschaftlichen Forderungen in Form der ASEAN Menschenrechtskommission, um dann das wichtigste von der Kommission verabschiedete Dokument, die Deklaration der Menschenrechte, auf Ansprüche und Wirklichkeit hin zu untersuchen.

1 Vgl. Godsäter und Söderbaum (2010), S. 149.

Am Ende der Arbeit werden die Ergebnisse der Recherche mit der Fragestellung zusammengeführt, um Aussagen über Möglichkeiten und Grenzen der Integration von zivilgesellschaftlichen Inhalten in die Agenden des ökonomischen Regionalismus tätigen zu können.

Die Arbeit konzentriert sich hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Inhalte auf den Themenbereich der Menschenrechte, da in diesem Bereich schon eine Institutionalisierung stattgefunden hat und eine Bewertung anhand offizieller Dokumente möglich war.

2. Stichwort Neuer Regionalismus – Unterschiede zum alten Regionalismus

Für die Untersuchung der Theorien von Regionalismus in seinen neueren Ausprägungen (u.a. New Regionalism Approach) ist es hilfreich, die diversen Unterschiede der theoretischen Herangehensweise an Regionalismus herauszuarbeiten, um zu erklären, was genau das Novum dieser Theorien ausmacht.

Im alten Regionalismus waren die Annäherungen an die Thematik von einer eurozentrischen und engen Sichtweise geprägt. Die Hauptformen regionaler Organisation in der Nachkriegszeit waren regionale Allianzen, angeführt von einer Supermacht, regionale Konflikt-Kontrolle Organisationen oder regionale wirtschaftliche Gruppierungen. Alle davon waren an die Souveränität der beteiligten Länder gebunden.²

In den 1950er und 1960er Jahren dominierte in Europa die funktionalistische Annäherung an die regionalen Problemstellungen in den internationalen Beziehungen. Zentraler Untersuchungsgegenstand war die westeuropäische Kooperation erst später wurde die Theorie auf Lateinamerika und Afrika ausgeweitet.

Der historische Kontext einer bipolaren Weltordnung, ausgelöst durch den ausufernden Kalten Krieg zwischen den zwei großen Blöcken, bestimmte in der Folge die Anschauungen von regionaler Integration. Diese Rahmenbedingungen änderten sich aber mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und es entstand eine globale politische Ökonomie, in der die fortschreitende Globalisierung und die Konvergenz in Richtung eines Markt-

2 Acharya (2002), S. 24.

Demokratie-Modells zu einer neuen Verteilung von Macht und Arbeit führten. Zusätzlich zu einer Verschiebung von einer bipolaren zu einer multi- oder tripolaren Struktur führte auch die relative Abnahme der amerikanischen Hegemonie in Kombination mit einer freizügigeren Einstellung gegenüber den Vereinigten Staaten zu einer Änderung in den regionalistischen Bestrebungen der Staaten. Die Staaten sahen sich aber gleichzeitig konfrontiert mit einer Erosion des westfälischen Nationalstaatensystems und dem Aufkommen von Interdependenzen und Globalisierung. Auch die veränderte Einstellung der Entwicklungsländer gegenüber neoliberaler wirtschaftlicher Entwicklung und politischen Systemen verstärkte die strukturelle Transformation des Weltsystems.³

Der Beginn des Neuen Regionalismus ist nicht nur zeitlich anzusetzen. Die Theorien des Neuen Regionalismus unterscheiden sich in ihrer Dimensionalität, denn nicht nur formelle zwischenstaatliche Beziehungen durch Organisationen und Institutionen rücken ins Zentrum der Untersuchung. Der Neue Regionalismus ist charakterisiert durch Multidimensionalität, Komplexität und die Fokussierung auf eine Vielzahl an staatlichen und nicht-staatlichen AkteurlInnen.

Auch die räumliche Ausdehnung ist im Neuen Regionalismus eine weitreichende und umfasst Regionen weltweit und begreift größere externe Verknüpfungen. Die Theorien des Neuen Regionalismus sind pluralistisch und global, extrovertiert statt introvertiert. Der vielschichtigen Beziehung zwischen Globalisierung und Regionalismus wird eine zentrale Bedeutung beigemessen.⁴ Um den Neuen Regionalismus verstehen zu können, ist eine Abkehr von früheren Denkweisen über Räume und Regionen erforderlich. Regionen fungieren nicht mehr nur als Container, sie entstehen durch diskursive Praktiken, sind flüchtig und haben viele Facetten. Gleichzeitig verschwimmen die Grenzen, die Bedeutung der Nationalstaaten wird in der Analyse zurückgedrängt. Region soll als gelebter sozialer Raum verstanden werden, die Abgrenzung wird durch soziale Praxis bestimmt.

Der folgende Abschnitt soll einen Überblick über die verschiedenen Perspektiven in den Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) und ihrer Bedeutung für die Möglichkeiten regionaler Integration liefern. Ausgehend von den sogenannten „Mainstream-Theorien“ der IB, die sich unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges herausgebildet haben, soll aufgezeigt werden, auf welche Weise die veränderten Rahmenbedingungen in der

3 Acharya (2002), S. 21.

4 Söderbaum (2003), S. 3–4.

Internationalen Politischen Ökonomie auch die Ansätze in den Theorien regionaler Integration beeinflusst haben. Was folgt ist keine detaillierte Diskursanalyse, sondern eine Skizzierung der Entstehung neuer Ansätze in der Erforschung von Regionalismus und ihrer theoretischen Basis.

3. Regionalismus in den Theorien Internationaler Beziehungen – ein Überblick

Am Anfang steht eine Untersuchung anerkannter Theorien der Internationalen Beziehungen, die jahrzehntelang bedeutenden Einfluss auf die Politiken im internationalen System genommen haben. Diesen rationalistischen Theorien des Neorealismus, Neofunktionalismus und Liberalismus werden dabei die reflexive Theorie des Konstruktivismus und weitere kritische theoretische Auseinandersetzungen gegenübergestellt. Die Übersicht stellt dabei keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit, viel mehr liegt das Augenmerk auf theoretischen Zugängen, die durch eine große Einflussnahme auf die Entwicklung der neueren theoretischen Annäherungen des Neuen Regionalismus charakterisiert sind.

3.1 Rationalistische Theorien

3.1.1 Neorealismus

Der Realismus nach Morgenthau, Carr oder Kissinger war noch sehr stark durch die Perioden der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkrieges geprägt, Kriege seien demnach auf die Natur des Menschen zurückzuführen, sie wurden in der Außenpolitiktheorie auf anthropologische Weise erklärt. Mit dem Fortbestehen des Ost-West-Konflikts und in weiterer Folge mit der schrittweisen gegenseitigen Annäherung der Blockstaaten stieß die realistische Theorie aber in den 1970er Jahren an die Grenzen ihres Erklärungspotentials. In die darauf folgende Phase der relativen Abnahme der Hegemonie der USA in der Weltwirtschaft fällt die Veröffentlichung von „Theory of International Politics“

von Kenneth Waltz 1979, dem Hauptwerk des Neorealismus, dessen politische Prägekraft in vielen Außen- und Verteidigungsministerien auf der ganzen Welt über Dekaden spürbar war und ist.⁵

Waltz lehnt die anthropologische Begründung für Kriege der Realisten, sowie die Reduktion der Theorie auf eine rein außenpolitische ab und plädiert für eine systemische Theorie mit Betonung der Wichtigkeit von Struktur im internationalen politischen System. Diese Struktur zwingt den Staaten Handeln auf, das auf Sicherheit und Macht konzentriert ist. Im strukturellen Neorealismus nach Waltz wird von 3 Kernannahmen ausgegangen:⁶

- Die konkreten Interessen von einzelnen Staaten finden im Grunde keine Beachtung, denn die Interessenbildung innerhalb des Staates erfolgt in einer sogenannten „black box“. Der Erhalt der staatlichen und geographischen Integrität – das Überleben des Staates – wird aber als elementares Bedürfnis angesehen.
- Zur Realisierung ihrer Präferenzen handeln Staaten rational im Sinne der Zweck-Mittel-Rationalität, sie sind sich aber gleichzeitig unsicher über die Intentionen der anderen Staaten und die mögliche Bedrohung durch deren Aggressivität und Expansionsdrang.

In der neorealistischen Theorie gelten Staaten als die zentralen Akteure, andere Akteure wie internationale Konzerne, NGOs oder internationale Organisationen werden zwar in der Realität wahrgenommen, in der Theorie aber ausgeklammert, da sie keinen Einfluss auf die bestimmenden Prozesse in der internationalen Politik hätten.

Diese Akteure stehen unter dem Einfluss der Struktur des internationalen Systems, welche laut Waltz unabhängig von den AkteurInnen definiert wird und an Hand von drei Fragestellungen näher bestimmbar wird. Die Frage nach dem Ordnungsprinzip: In welcher Beziehung stehen die Einheiten zueinander? Hierarchie und Anarchie sind zwei Möglichkeiten wie Akteure in einem System organisiert sein können. Bei ersterer stehen die Einheiten in Beziehungen zueinander, die geprägt sind von Autorität und Unterordnung, bei letzterer ist dies nicht der Fall. Die zweite Frage geht der Unterscheidung von Funktionen auf den Grund. Wie sind politische Funktionen aufgeteilt? Bei herrschender

5 Schörnig, S. 65 – 66.

6 Schörnig, S. 72.

Anarchie, behauptet Waltz, wird die Funktionsspezifizierung zwischen den Einheiten praktisch beseitigt⁷, da jede Einheit darauf aus ist, sich so gut als irgend möglich um sich selbst zu kümmern, das sogenannte Selbsthilfe-System des Neorealismus⁸. Die dritte Frage bezieht sich auf die Verteilung der Machtmittel, ob das internationale System uni-, bi- oder multipolar gestaltet ist.⁹

- Staaten sind die Einheiten („units“) in der Struktur des internationalen Systems und einzig relevante Akteure. Über die Fülle an verfügbaren Machtmitteln („capabilities“), die sich aus militärischer und ökonomischer Macht, aber auch sozialen Faktoren zusammensetzen, können die Staaten miteinander verglichen werden.

Wie wirken sich nun diese Kernannahmen auf die politischen Prozesse im internationalen System aus? Der theoretische Ansatz im Neorealismus nach Waltz ist, dass Staaten prinzipiell ihre Sicherheit maximieren wollen, sich aber unter Bedingungen von Anarchie anders verhalten als in hierarchisch organisierten Systemen. Während Hierarchie die Staaten dazu bringt, auf den erfolgreichen Zug aufzuspringen (*bandwagoning*), versuchen sie bei herrschender Anarchie die bestehenden Machtungleichgewichte im internationalen System auszugleichen (*balancing*).¹⁰ Dabei ist es wichtig für die Staaten, dass sie ständig die eigenen Machtmittel und damit ihre Position im internationalen System mit jener der anderen Staaten vergleichen, ein Ausgleichen kann dann über Aufrüstung oder Bündnisbildung erfolgen. Unter diesen Voraussetzungen sind zwischenstaatliche Kooperationen aus neorealistischer Perspektive vor allem in der Form von Allianzen zu erwarten. Das liegt daran, dass Staaten nach Waltz sich mehr von relativen als von absoluten Gewinnen erhoffen und ständig damit rechnen müssen, dass ein Kooperationspartner die getroffenen Vereinbarungen nicht einhält (Betrugsproblem).¹¹

*Like nations, oligopolistic firms must be more concerned with relative strength than with absolute advantage. A state worries about a division of possible gains that may favor other more than itself.*¹²

Relativen Gewinnen den Vorzug zu geben kann mit Hilfe des Gefangenendilemmas erklärt werden. Demnach wird kein Staat Kooperationen eingehen wenn dadurch ein

7 Schörnig, S. 73.

8 Dieses Selbsthilfesystem wird dann von VertreterInnen des Konstruktivismus u.a. als Ausgangspunkt für ihre Kritik am Neorealismus herangezogen.

9 Burchill (2009), S. 36–37.

10 Waltz (2010), S. 126.

11 Schörnig, S. 75.

12 Waltz (2010), S. 106.

anderer Staat relativ besser gestellt wird, auch wenn die absoluten Gewinne höher einzuschätzen wären.

Es gibt aber auch in der neorealistischen Theorie eine Möglichkeit der Kooperation, die über reines Sicherheitsdenken in Allianzen hinausgeht: die hegemonial induzierte Kooperation. Hier zwingt ein Hegemon andere Staaten internationale Arbeitsteilung einzugehen und übernimmt dabei den Großteil der Kosten und eine wichtige Schutzfunktion, neben einer gesteigerten gemeinsamen Wohlfahrt sind dies wichtige Anreize für die beteiligten Staaten mitzumachen.¹³

Zusammenfassend kann über die Erwartungen der neorealistischen Theorie hinsichtlich Regionalismus folgendes attestiert werden. Zwischenstaatliche Kooperationen und regionale Abkommen sind in der Regel sicherheitsbezogen, wenn auch der Schutz von wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund rücken kann. Die Existenz eines hegemonialen Staates erleichtert die Bildung von Kooperationen deutlich, entweder durch zwanghafte Induktion oder das Tragen der überproportionalen Kosten. Und in Regionen ohne Hegemonialstaat sind relative Gewinne das wichtigste Kriterium für Kooperation.

Im Grunde ist der Neorealismus von einer eher pessimistischen Einschätzung des internationalen Systems geprägt, was sich im starken Fokus auf Konflikte und Sicherheit zeigt. Aber nicht nur deshalb gibt es eine breite Kritik an neorealistischen Grundannahmen.

Aus konstruktivistischer Sicht wird die Vernachlässigung des Innenlebens von Staaten, das entspricht unter anderem dem konkreten politischen System, durch die Annahme einer „black box“ und das Verständnis von Staaten als einheitliche uniforme Akteure kritisiert. Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale von Staaten würden bewusst ausgeblendet. Aber das ist nicht das einzige was ausgeblendet wird, internationale Institutionen und Regime spielen im Neorealismus nicht wirklich eine Rolle, was von neoliberalen Institutionisten natürlich bemängelt wird, wie im nächsten Absatz zu lesen ist. Die Arbeiten von Waltz sind auch theorieintern abgearbeitet worden, die Intention dieser kurzen Abhandlung besteht aber darin einen schnellen Überblick über die wichtigsten Grundannahmen zu liefern, deshalb wurden einige durchaus wichtige Kritikpunkte hier nicht weiter ausgeführt.¹⁴

13 Schörnig, S. 77.

14 Schörnig, S. 79–81.

3.1.2 Funktionalismus und Neofunktionalismus

Die funktionale Theorie von regionaler Kooperation und Integration bildete sich in Europa in den 1950er und 1960er Jahren als Antwort auf die verheerenden Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges heraus. Zentraler Untersuchungsgegenstand waren demnach die westeuropäische Kooperation und die Überwindbarkeit von aggressiven egoistischen Verhaltensweisen im internationalen politischen System. Die zentrale Aussage des Funktionalismus basiert auf der Behauptung, dass die staatliche Ordnung der Verwirklichung von gesellschaftlichen Bedürfnissen nach Stabilität, Frieden und Wohlfahrtssteigerung im Wege steht. An ihrer Stelle soll grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Fachleuten für die Realisierung der durch den technischen Fortschritt möglichen Wohlfahrtsgewinne sorgen.¹⁵ Die Legitimation für internationale Zusammenarbeit ergibt sich aus der Leistungsüberlegenheit und Nützlichkeit konkreter Sachkooperation durch die Minimierung von Kosten, die Vermeidung von Konflikten bei der Verteilung der Gewinne und die Generierung von Gewinnen und Skaleneffekten innerhalb von Sektoren wie Transport und Kommunikation, Wasser, Energie, Landwirtschaft oder Bildung.¹⁶ Aus sektoraler Zusammenarbeit entstehen Anreize für eine Ausweitung der Koordination auf benachbarte Sektoren. In der Folge kommt es zu einem Prozess der gemeinsamen Problemlösung, wodurch die staatlich-territoriale Ordnung herausgefordert wird, weil technokratisch dominierte Organisationen oder internationale Behörden nacheinander immer weitere staatliche Aufgaben übernehmen.¹⁷

Diese Annahmen der funktionalen Theorie gehen maßgeblich auf David Mitrany zurück, der mit seinem Werk „A Working Peace System“ aus dem Jahre 1943 den Grundstein für das funktionalistische Friedenskonzept legte. Für Mitrany ist funktionale Kooperation auf jeden Fall über regionale zu stellen und für ihn können territorial begrenzte Projekte wie der Europäische Wirtschaftsraum die Voraussetzungen für funktionale Zusammenarbeit nicht erfüllen, da sie durch ihre Abgrenzung sachlich begründete Kooperationsmöglichkeiten behindern.¹⁸

15 Conzelmann (2010), S. 160.

16 Schulz u.a. (2001), S. 9.

17 Spindler (2005).

18 Conzelmann (2010), S. 162.

Die funktionalen Annahmen von der Trennbarkeit von Politik und Wirtschaft werden in der Folge aber durch die Vertiefung der Integration im Europäischen Wirtschaftsraum bis hin zu einer Europäischen Gemeinschaft, in der der Raum für technische Sachkooperation politisch definiert wird, in Frage gestellt.¹⁹ Die daraus resultierenden theoretischen Abwandlungen in Form des Neofunktionalismus werden von Haas und Nye begründet, die an der Konzeption von Mitrany Veränderungen an drei wichtigen Punkten vornehmen. Zum einen kommen sie von der reinen Formulierung von Handelsempfehlungen für eine funktionale Gemeinschaftsbildung ab und stellen eine Analyse von staatlicher Souveränität und Integration mittels sozialwissenschaftlicher Theorie in den Vordergrund. Zweitens wird die Wichtigkeit der politischen Prägung von Integration unterstrichen und die Frage nach gelingender Integration in Form einer Entwicklung von ökonomischer Integration zu politischer Kooperation und dann zu einer politischen Gemeinschaft in den Mittelpunkt gerückt. Die dritte Veränderung des ursprünglichen Konzepts des Funktionalismus ist in Anlehnung an die realen Entwicklungen in Europa in der stärkeren Gewichtung von supranationalen Organen verankert, welche laut Haas den Integrationserfolg absichern und die Kontrolle der Einhaltung der Regeln sowie die zukünftige Vertiefung der Integration erleichtern können.²⁰

Im Neofunktionalismus wird der Begriff „Integration“ als Prozess wahrgenommen. Das erwünschte Ziel dieses Prozesses ist die Herausbildung einer politischen Gemeinschaft nach Durchlaufen verschiedener Stufen, an deren Beginn die technische Kooperation in einem abgegrenzten wirtschaftlichen Sektor steht. Über die Zusammenarbeit in weiteren Sektoren wird die nächste Stufe, politische Kooperation, erreicht, was bei weiterer Vertiefung zur Bildung einer politischen Gemeinschaft führen kann. Für Haas folgt die politische Integration unmittelbar auf die ökonomische, da ökonomische Kooperation mit Dauer des Bestehens politische Koordination erfordert. Neben dem Begriff der Integration ist die dynamische Komponente des „*spill-over*“ für das Verständnis von neofunktionalistischen Ansätzen von Bedeutung, weil sie zum einen ein Kennzeichen für den Integrationserfolg, andererseits erklärender Mechanismus sein kann. Vereinfacht dargestellt ist damit das „Überschwappen“ der Integration in benachbarte Bereiche gemeint; ausgelöst wird diese Dynamik durch bestehende sachliche Gemeinsamkeiten in diversen Sektoren, die Verlagerung des Fokus der Eliten auf die supranationale Ebene und den politischen

19 Schulz u.a. (2001), S. 9.

20 Conzelmann (2010), S. 165.

Austausch in supranationalen Organisationen.²¹ Die politischen Träger des Integrationsprozesses stimulieren also diesen Prozess durch die Forderung nach weiterer Vergemeinschaftung. Die Leistungsfähigkeit der supranationalen Politik wird dadurch zu einem zentralen Erklärungsfaktor regionaler Integration, und die institutionelle Absicherung derselben zur entscheidenden Voraussetzung.²² Diese Absicherung wird im folgenden Abschnitt thematisiert.

3.1.3 Institutionalismus (auch „neoliberaler Institutionalismus“)

Der neoliberale Institutionalismus ist die zeitgenössische Form des Neofunktionalismus und lässt sich analog zum Neorealismus in die rationalistischen Theorien einordnen. Im Gegensatz zum Neorealismus aber legen Neo-Institutionalisten mehr Wert auf Kooperation zwischen den Staaten und betonen nicht den Konfliktaspekt in den Internationalen Beziehungen. Der Fokus liegt dabei auf der Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation durch die Bildung von internationalen Regimen und Organisationen. Durch gemeinschaftliche Bearbeitung kollektiver Probleme ergeben sich Möglichkeiten für Gewinne wie Steigerung des Wohlstands oder der Sicherheit, denn die staatliche Handlungsfähigkeit ist durch die internationale Interdependenz und Globalisierung beschränkt. Es wird für Staaten immer schwieriger eine autonome Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verfolgen. Die institutionalisierte zwischenstaatliche Kooperation ist ein politisches Mittel um damit umzugehen, Entscheidungen werden rational auf Basis von Kosten-Nutzen-Kalkülen getroffen.²³

Wichtige Vertreter des Neoinstitutionalismus sind Keohan und Nye, die in ihrem Buch von 1977 „Power and Interdependence. World Politics in Transition“ oben genannte Änderungen in der internationalen politischen Ökonomie thematisieren und eine erste politikwissenschaftliche Konzeptualisierung von Interdependenz liefern.²⁴

21 Conzelmann (2010), S. 166–169.

22 Spindler (2005), S. 28.

23 Spindler (2005), S. 35 f.

24 Spindler (2010), S. 102.

Interdependenz bedeutet für sie wie für die Autoren davor Verbundenheit, doch im Gegensatz zu ihren Vorgängern versuchen Keohan und Nye nicht, Interdependenz messbar zu machen, sondern führen das Kriterium der Kosten ein.

„Dort, und nur dort, wo Interaktionen wechselseitig Kosten verursachen, liegt Interdependenz vor- wobei diese Kosten nicht notwendigerweise symmetrisch auf die in den Beziehungszusammenhang eingebundenen Akteure verteilt sein müssen.“²⁵

Die beiden Autoren prägen noch einen speziellen Typus von Interdependenz: die komplexe Interdependenz. Sie ist die Konstruktion eines Idealfalles und im Prinzip nicht nur eine direkte Kritik am realistischen Erklärungsmodell, sondern die genaue Umkehrung: Staaten sind ihrer Meinung nach keine in sich geschlossenen Einheiten, transnationale Beziehungen spielen eine große Rolle und militärische Macht nimmt nur einen untergeordneten Stellenwert ein, dabei existiert keine vorgegebene Rangordnung an Zielen in der internationalen Politik. Die komplexe Interdependenz kann aber nicht die politische Realität widerspiegeln, sie ist in erster Linie als analytische Behelfskonstruktion anzusehen: wenn sie der Realität näher kommt als die realistische Erklärung, dann verliert jene traditionelle Ansicht ihre Anwendbarkeit.²⁶

Für Neoinstitutionalisten sind Kooperationen eher die Regel als die Ausnahme und das speziell in den Bereichen, wo politische Koordination für die Beschaffung von öffentlichen Gütern notwendig ist, solche Bereiche sind etwa stabile Währungsbeziehungen, Freihandel und nachhaltige ökologische Entwicklung.

Neben Interdependenz hat die Regimetheorie einen großen Stellenwert für den neoliberalen Institutionalismus. Sie beschäftigt sich auf eine neue Weise mit internationalen Institutionen, die sich – entgegen der Annahmen von Neorealisten – trotz des Machtverfalls der USA seit den 1970er Jahren weiterhin etablieren konnten. Auf eine neue Weise heißt, dass nicht die formalen Kompetenzen sondern die Auswirkungen von breiter aufgefassen Institutionen untersucht werden. Diese breitere Auffassung richtet den Fokus auf internationale Regime, nach Keohane (1989) beziehen sich diese auf spezifische Problemfelder der internationalen Politik, können aber nicht als eigenständige Akteure und Akteurinnen auftreten.²⁷ Regime sind *„(...)sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of*

25 Spindler (2010), S. 105.

26 Spindler (2010), S. 107.

27 Spindler (2010), S. 123.

international relations.²⁸ Sie nehmen über diese Prinzipien, Normen und Regeln, welche allgemein gültigen Vereinbarungen unter Staaten gleichzusetzen sind, substantiellen Einfluss auf die Politik von Regierungen.

Die Leistung dieser gemeinsamen kollektiven Problembearbeitung sind verminderte Transaktionskosten, die Herstellung von Transparenz und die Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen beziehungsweise ihre Sanktion bei Nichteinhaltung. Dadurch gewinnt der Staat durch die Globalisierung verlorene Handlungskompetenzen zurück und kann durch regionale Arrangements seine Rolle stärken.²⁹

Krasner sieht in der Etablierung von Regimen die Möglichkeit für Staaten, internationale Politik und wirtschaftliche Beziehungen nach eigenen Bedürfnissen zu beeinflussen. Regionale Abkommen werden dabei als Regime angesehen, über die die Allokation von bestimmten öffentlichen Gütern gewährleistet und der Zugang zu angestrebten Märkten erleichtert werden kann.³⁰ Institutionalistische Arbeiten kommen vor allem bei der vergleichenden Forschung zum Zug, wobei Integrationsfaktoren wie Reichweite, Tiefe, Institutionalisierung und Zentralisierung verglichen werden.³¹

Nach Wil Hout können zwei Schlüsse aus der neo-institutionalistischen Literatur gezogen werden, die wichtig für die Auseinandersetzung mit Regionalismus sind. Erstens wird erwartet, dass regionale Abkommen da verhandelt werden, wo die Staaten über die klar definierten gemeinsamen Interessen verfügen, Mechanismen für politische Koordination zu schaffen. Diese gemeinsamen Interessen werden üblicherweise durch ein bereits bestehendes hohes Maß an Interdependenz geschaffen. Zweitens wird von Neo-Institutionalisten der Einfluss von nationalen sozialen Gruppen betont, von deren Unterstützung die Politiker abhängig sind.³²

3.1.4 Marktintegration, Globalismus und offener Regionalismus

Regionale wirtschaftliche Integration, auch Handelsintegration oder Marktintegration, entspricht in der Denkweise von neoklassischen Ökonomen der wahren Theorie der inter-

28 Krasner nach Grugel (1999), S. 17.

29 Spindler (2005), S. 36.

30 Grugel (1999), S. 17–18.

31 Spindler (2005), S. 37.

32 Grugel (1999), S. 18.

nationalen Beziehungen. Sie basiert auf einem Stufenmodell, dessen aufeinander aufbauende Stufen in linearer Abfolge erreicht werden können. Die verschiedenen Stufen sind folgendermaßen angelegt:

- Präferierendes Handelsabkommen („Preferential Trade Agreements“, PTA)
- Freihandelsabkommen (FTA)
- Zollunion
- gemeinsamer Markt
- Wirtschaftsunion
- politische Union

In der untersten Stufe der PTAs werden von den Mitgliedsstaaten untereinander niedrigere Zölle als gegenüber Nicht-Mitgliedern verlangt, freier Warenverkehr findet aber noch nicht statt. In FTAs werden sämtliche Zoll- und Quotenregelungen innerhalb gesetzter Fristen eliminiert, aber Zölle auf Importe von Nicht-Mitgliedern bleiben bestehen. In einer Zollunion werden gemeinsame externe Tarife erhoben, in einem gemeinsamen Markt wiederum werden zusätzlich zu einer Zollunion die Hindernisse für eine Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Dienstleistungen und Personen eliminiert. Auf der nächsten Stufe steht die Wirtschaftsunion, die eine gemeinsame Währung und die Harmonisierung und Vereinheitlichung von monetärer, fiskaler und sozialer Politik beinhaltet. In einer politischen Union existiert eine supranationale Autorität mit einem gemeinsamen Parlament auf Basis der Vereinigung von Wirtschaft und Politik.

Laut Theorie sorgen die Kräfte des Marktes für sogenannte „*spill-over*“-Effekte, so dass die Implementierung der nächsthöheren Stufe quasi eine ökonomische Notwendigkeit darstellt. Die Wohlfahrtsgewinne setzen sich aus statischen und dynamischen Gewinnen zusammen, wobei der Schwerpunkt in der Theorie auf komparativen statischen Gewinnen liegt. Dabei geht es vor allem um die Unterscheidung ob die wirtschaftlichen Programme „*trade-creating*“ und „*trade-diverting*“ sind.³³

In der Theorie des Globalismus wird hinsichtlich der Rolle des Staates der wohl extremste Standpunkt vertreten. Globalismus basiert auf den Annahmen, dass die wirtschaftlichen Verbindungen, die sich über die ganze Welt erstrecken, so stark sind, dass politische Grenzen einen Großteil ihrer Bedeutung eingebüßt haben. Für VertreterInnen des Neuen

33 Schulz u.a. (2001), S. 10.

Regionalismus Approach stellt er damit die fundamentalistische liberale Perspektive dar, die darauf abzielt, eine ihrer Ansicht nach unvollständige Weltwirtschaft, die immer noch durch politische Akteure und Akteurinnen reguliert wird, in eine vollständig integrierte und selbst-regulierende Weltwirtschaft zu transformieren.³⁴

Wichtige Vertreter des Globalismus sind Ohmae und Naisbitt, die in ihren Publikationen in der Mitte der 1990er Jahre Globalisierung als alles dominierende Kraft bestimmen und in weiterer Folge den Nationalstaat als antiquiertes politisches Instrument ansehen, der wirtschaftlichen AkteurInnen nur im Weg steht. Für sie bedeutet Politik vorrangig persönlichen Interessen zu dienen und notwendigem Wandel in Form von Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung entgegenzustehen, darin besteht auch eine der Gemeinsamkeiten mit dem offenen Regionalismus als die gegenwärtig wichtigste theoretische Weiterentwicklung der Marktintegrations-Theorie.³⁵ Dieser gilt durch seine Ausweitung der orthodoxen Theorie der regionalen Wirtschaftsintegration und ihre Anpassung an die globalisierte Weltwirtschaft als die neue dominante Form im Wirtschaftsdenken des Mainstreams.³⁶

Laut Bergsten kann der offene Regionalismus in der Auseinandersetzung zwischen Globalismus und Regionalismus über die Möglichkeiten von regionalen Abkommen als „*building blocks*“ oder „*stumbling blocks*“ auf dem Weg zu freiem Welthandel als Lösungsansatz in Form eines Mittelweges verstanden werden.³⁷

Folgende Schlüsselemente lassen sich herausarbeiten:³⁸

- Offene Mitgliedschaft
- Interne Liberalisierung mit gleichzeitiger Reduktion von Handelsbarrieren gegenüber Nichtmitgliedern
- Wirtschaftliche Kooperation mit dem Ziel der Reduktion von Transaktionskosten durch Handelserleichterungen
- Betonung des informellen, nicht-institutionalisierten und freiwilligen Charakters

34 Hout (1999), S. 24.

35 Hout (1999), S. 25.

36 Schulz u.a. (2001), S. 12.

37 Bergsten (1997), S. 1–3.

38 Carlowitz und Goydke (2001), S. 4.

Die Praxis der offenen Mitgliedschaft stellt ein Hauptelement des offenen Regionalismus dar. Jedes Land, das die erforderlichen Richtlinien annimmt, kann ohne viel Aufwand aufgenommen werden.³⁹ So sollen die Vorteile der Liberalisierung auf so viele Länder wie möglich ausgeweitet werden. Durch die größere Anzahl von Mitgliedern vergrößern sich der Markt und damit die zu erwartenden Gewinne, und mit der Größe der Region steigt auch die Verhandlungsmacht des regionalen Wirtschaftsraums im internationalen System. Außerdem hilft die Offenheit, die Unsicherheit über die Vorhaben der anderen Länder bezüglich Liberalisierung zu vermindern, weil diese sich durch ihre Mitgliedschaft genauso zu einem liberalen Handelssystem bekennen.⁴⁰

Das zweite wichtige Element des offenen Regionalismus ist die interne Liberalisierung samt gleichzeitiger Nicht-Diskriminierung von Außenstehenden. Die Nichtdiskriminierung wird als entscheidender Faktor angesehen, die Region in das Welthandelssystem zu integrieren, muss aber von multilateraler Liberalisierung unterschieden werden, da es sich um freiwillige, einseitige Liberalisierung handelt. Diese beruht im Gegensatz zur „Most Favoured Nation“-Klausel des GATT/WTO nicht auf Reziprozität.⁴¹ Die Reduktion von Handelsbarrieren auch gegenüber Nichtmitgliedern ist eine Maßnahme, die über das im Artikel 24 des GATT geforderte Mindestmaß – die Barrieren gegenüber Nichtmitgliedern nicht zu erhöhen – hinausgeht und den offenen Regionalismus von begünstigten Abkommen unterscheidet.⁴²

Die Problemstellung der internen Liberalisierung kann in zwei voneinander getrennten Sachverhalten untersucht werden:

- unilaterale Liberalisierung und abgestimmter Unilateralismus
- die Konditionalität von Liberalisierung.

Unilaterale Liberalisierung kann, wie oben bereits angesprochen, wenn sie von einem Staat angeboten wird, über das regional vereinbarte Maß hinausgehen und so Nichtdiskriminierung gewährleisten. Vergleichbar verhält es sich mit dem abgestimmten Unilateralismus, einem Prozess der induzierten Liberalisierung der Region in ihrer Ganzheit: Durch Beobachtung der anderen Mitglieder und ihrer unilateralen Liberalisierung wird

39 Bergsten (1997), S. 4.

40 Carlowitz und Goydke (2001), S. 10.

41 Carlowitz und Goydke (2001), S. 6.

42 Bergsten (1997), S. 6.

ein Gruppendruck geschaffen, der Liberalisierungsprozesse in Gang setzt, die sich verstärkt auf die gesamte Region ausweiten.⁴³

Die Konditionalität der Liberalisierung lässt sich auf zwei Teilbereiche aufgliedern. Der erste ist bedingungslose Liberalisierung, bei der jegliche bevorzugte Behandlung eines Handelspartners auch auf alle anderen Handelspartner ohne Gegenleistung ausgeweitet wird. Der Zweite umfasst die bedingte Liberalisierung, die als Angebot für die Länder gelegt wird, wenn diese in gleichem Ausmaß liberalisieren und tritt dann in Kraft, wenn Reziprozität gewährleistet ist.

Das dritte wichtige Element des offenen Regionalismus ist die Erleichterung des Handels abseits der durch Tarife bedingten Handelsbarrieren. Die Bereitstellung von regionalen öffentlichen Gütern durch die Regierung soll zu einer Steigerung der Markteffizienz und einer Verbesserung der vom Markt bestimmten Integration und Zusammenarbeit führen. Im Wesentlichen geht es dabei darum, die Transaktionskosten zu senken um damit die inter-regionalen Handelsflüsse zu steigern. Dies kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden:⁴⁴

- Entwicklung gemeinsamer Regeln für ausländische Investitionen
- Makroökonomische Politik-Kooperation
- Harmonisierung von Wettbewerbs-Richtlinien
- Anbieten von regionaler Infrastruktur
- Etablierung eines effizienten Streitschlichtungsinstruments

Das vierte Element betrifft die vom Markt bestimmte Integration und Institutionalisierung. Die vom privaten Sektor getragene Integration wird als Hauptvorteil des offenen Regionalismus angesehen, da sie nicht zu einer Verzerrung des Marktes führe. Sie steht in Kontrast zur staatlich geführten Integration, die auf Institutionalisierung und Bürokratie aufbaut, und sieht wenig Bedarf für politische Intervention.

Dem Aufbau von regionalen Institutionen wird im offenen Regionalismus keine große Bedeutung beigemessen, weshalb von Autoren auch vom „informellen Regionalismus“ gesprochen wird. Dennoch wird durch die steigende Größe der Region und die daraus

43 Carlowitz und Goydke (2001), S. 6.

44 Carlowitz und Goydke (2001), S. 7–8.

resultierende Notwendigkeit zur vermehrten Kooperation eine Intensivierung der regionalen Institutionalisierung erforderlich sein.

3.2 Reflexive und kritische Theorien

3.2.1 Sozialkonstruktivismus

In diesem Absatz sollen konstruktivistische Ansätze im Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen erläutert werden. Grundlegend für diese Ansätze ist von ontologischer Seite die Auffassung von der Welt als soziale Konstruktion und von epistemologischer Seite vom Verständnis, dass Wissen genauso sozial konstruiert wird. Die Erklärung wie diese Konstruktionen erschaffen werden, ist das Ziel jeglicher konstruktivistischer Anstrengungen.⁴⁵

Ausgangspunkt für die Etablierung von konstruktivistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen waren die großen Debatten im Forschungsfeld der IB in den 1980er Jahren. Zum einen wurde zwischen Neo-Realisten und Neo-Liberalen über die Möglichkeiten der Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaft diskutiert, dabei trafen strukturelle Standpunkte auf institutionalistische. Ein Streitpunkt war vor allem die Bedeutung von relativen und absoluten Gewinnen bei Kooperation zwischen Staaten. Die Realisten vertraten die Ansicht, dass nur relative Gewinne zur Kooperation führen können, während für die Institutionalistischen die Aussicht auf absolute Gewinne ausreichend war.⁴⁶

Die andere große Debatte ergab sich zwischen Rationalisten und Vertretern der Kritischen Theorie über implizierte normative Aussagen in den rationalen Theorien und die Frage nach der Notwendigkeit von verwertbaren Erkenntnissen in den Kritischen Theorien. In der Mitte dieser Debatten wird der Konstruktivismus verortet, dessen VertreterInnen einerseits mit den Rationalisten über den „homo oeconomicus“ stritten und andererseits versuchten Trennlinien zu den Kritischen Theorien zu definieren.

Der prominenteste Vertreter des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen ist Alexander Wendt, der mit seinem Artikel „Agent-Structure-Problem in International Rela-

45 Ulbert (2010), S. 428.

46 Für eine detaillierte Ausführung der sogenannten „Neo-Neo-Debatte“: Ulbert 2003: S. 430-431

tions Theory“ 1987 einen Grundstein für konstruktivistische Ansätze legte. Ausgangspunkt für die folgenden Arbeiten war die Auseinandersetzung mit Kenneth Waltz' „Theory of International Politics“ von 1979, einem der Hauptwerke des Neo-Realismus, welche zur Publikation der „Social Theory of International Politics“ 1999 führte.

Konstruktivistische Ansätze betonen die intersubjektive Qualität der sozialen Welt und die gegenseitige Konstituierung von AkteurInnen und Struktur. Priorität in der Analyse haben die Rolle von Ideen, konstitutiven Regeln und Normen, sowie die endogene Herausbildung von Interessen und Identitäten.⁴⁷ Wendt wählt analog zu den rationalistischen Theorien die systemische Ebene als Analyseebene und konzentriert sich auf drei zentrale Fragestellungen:

- Wie muss Struktur konzeptualisiert sein um Vorgänge der internationalen Politik hinreichend erklären zu können?
- Welchen Stellenwert hat Anarchie bei der Erklärung von staatlichem Handeln?
- Worauf basiert das Handeln von Staaten wenn es nicht durch Anarchie bestimmt wird?

Die erste Frage geht dem von Wendt aufgestellten Akteur-Struktur-Problem auf den Grund. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist das Handeln von AkteurInnen immer in bestimmte Strukturen integriert. Dabei gibt es zwei Herangehensweisen zur Erklärung von sozialen Ereignissen: eine individualistische, bei der die AkteurInnen und ihre Besonderheiten im Fokus stehen, oder eine strukturalistische mit dem Fokus auf die Strukturen, welche von Wendt bevorzugt wird.

Laut Wendt bedingen AkteurInnen und Strukturen einander, sie sind kodeterminiert, was soviel heißt, dass Strukturen konstitutiv für AkteurInnen und deren Interessen sind, andererseits können AkteurInnen diese Strukturen durch ihr Handeln immer wieder reproduzieren und aufrechterhalten, sogar verändern. Innerhalb dieser Strukturen sind die Spielregeln festgelegt, sie ermöglichen erst Handeln. Identitäten und Interessen von AkteurInnen nehmen Einfluss darauf welche der strukturell möglichen Handlungsvarianten tatsächlich gewählt werden.⁴⁸

Die Bedeutung von Anarchie im internationalen System ist für Wendt eine gänzlich andere als für Neo-Realisten oder Neo-Liberale. Für ihn führt das Fehlen einer übergeord-

47 Ulbert (2010), S. 430.

48 Ulbert (2010), S. 433 ff.

neten Instanz nicht unmittelbar zu einem internationalen System, das geprägt ist durch ein Selbsthilfesystem von Staaten, die Machtpolitik zum Sichern ihres eigenen Überlebens anwenden müssen (neo-realistische Vorstellung von Anarchie). Es gibt nicht nur eine einzige „zwingende Logik von Anarchie“, das Selbsthilfesystem ist nur eine mögliche Form von Institution auf der Makroebene des internationalen Systems. Im Konstruktivismus wird die Struktur im internationalen System als eine soziale verstanden mit mindestens drei verschiedenen Arten, je nachdem wie bestimmend Gewalt im Verhältnis zwischen den AkteurInnen und ihrer Umwelt ist: Feinde, Rivalen oder Freunde.⁴⁹ Diese Strukturen mit ihren Normen ergeben dann unterschiedliche Kulturen von Anarchie. Welche Art von Struktur sich verwirklicht hängt von zwei Faktoren ab: Normbefolgung beziehungsweise Maß an Kooperation.

Die verschiedenen Formen von Kultur verdeutlichen, dass das Handeln von Staaten im internationalen System nicht nur durch materielle sondern auch durch ideelle Strukturen eingefasst ist. Ideen sorgen für die inhaltliche Bestimmung von Interessen, dadurch erhalten abstrakte Konzepte von Macht eine Bedeutung und ergibt sich Klarheit über die Intention von Staaten und ihre Strategien. Welche Kultur jeweils dominiert kann nur empirisch erforscht werden.

Die dritte Frage behandelt Identitätsbildung und strukturellen Wandel im internationalen System. Identitäten bestimmen die Interessen von AkteurInnen. Wandeln sich diese Identitäten, kann dies zu einer Redefinition von Interessen führen, womit sich struktureller Wandel im internationalen System erklären lässt. Staaten werden erst in der Auseinandersetzung mit anderen Staaten sozial konstruiert. Gemeinsame Merkmale von Staaten sind die Grundlage für die korporative Identität beziehungsweise dafür, wie sich Staaten als solche auszeichnen. Auf materieller Ebene sind diese Kennzeichen das politische System, Gewaltmonopol, Souveränität, Staatsvolk oder Territorium, während auf der Handlungsebene Motivationen wie Existenzsicherung, Autonomie, Wohlfahrt oder kollektives Selbstwertgefühl bestimmend sind. Diese Kennzeichen beziehungsweise Motivationen sind für alle Staaten gleich, dadurch kann nach Wendt der Staat als einheitlicher Akteur verstanden werden.⁵⁰

49 Vgl. Ulbert (2010), S. 439.

50 Ulbert (2010), S. 442.

Der Staat ist nach Wendt also zentraler Akteur im Konstruktivismus, daneben spielen vor allem Individuen, soziale Gruppen und mittelbar auch zwischenstaatliche Institutionen eine wichtige Rolle. Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive erfolgt die Definition einer Region nicht anhand objektiver Kriterien wie etwa geographischer Nähe und dergleichen, sondern die Region entsteht anhand kollektiver Ideen durch einen Prozess der Sozialisation. Dieser Prozess wird von oben genannten AkteurlInnen vorangetrieben. Sie schaffen soziale Fakten indem sie Funktionen mit verschiedenen räumlichen Einheiten verknüpfen.⁵¹

3.2.2 Neogramscianische Theorien der Weltordnung

Die Entwicklungen im internationalen System seit den 1970er Jahren mit den weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen, dem Vietnamkrieg und der Auflösung des „*embedded liberalism*“⁵² des Bretton Woods Systems führten dazu, dass die Hegemonie der USA nicht mehr in der bekannten Form vorhanden war. Dies wirkte sich negativ auf die Steuerungsfähigkeit der USA im internationalen System aus, was durch Konkurrenz aus Japan und Europa noch verstärkt wurde. Zusätzlich stellten der wachsende globale Finanzmarkt und die Internationalisierung der Produktion, sowie die Aktivitäten transnationaler Konzerne die Staaten generell vor neue Herausforderungen. Dadurch tat sich die Schwierigkeit auf, inwieweit Staaten überhaupt noch fähig waren ihre Wirtschaft eigenständig zu formen. Vor diesem Hintergrund wurden seit dem Beginn der 1980er Jahre die klassischen problemlösenden Theorien in den Internationalen Beziehungen durch Ansätze kritischer Perspektiven hinterfragt.⁵³

In der problemlösenden Theorie wird die Welt so erfasst, wie sie vorgefunden wird. Basierend auf einer positivistischen politischen Ökonomie und typisiert durch neorealistische und neoliberale Wissenschaft richtet sich die Konzentration auf bestehende Beziehungen und Institutionen. Die kritische Theorie ist kritisch in dem Sinn, dass sie eine

51 Ulbert (2010), S. 443.

52 Der Grundgedanke des „*embedded liberalism*“ war geprägt durch die Prinzipien der Liberalisierung und des internationalen Freihandels, jedoch waren die Regierungen berechtigt regulierend in ihre nationale Volkswirtschaft einzugreifen, etwa durch Umverteilung des wirtschaftlichen Reichtums. Vgl. Schieder und Spindler(hrsg) (2010)S. 371.

53 Bieler und Morton (2010), S. 371.

Position abgesondert von der vorherrschenden Weltordnung einnimmt und der Frage nachgeht, wie diese Ordnung zu Stande gekommen ist. Kritische Theorie baut auf historischen Analysen auf, ist aber nicht rein in der Vergangenheit verortet, sondern beschäftigt sich mit dem kontinuierlichen Prozess des Wandels und nimmt damit eine „reflektivistische“ (reflectivist) Position mit Betonung auf die Beziehung von Subjekt und Objekt ein. Mit der Ablehnung der methodischen Orthodoxien der positivistischen Theorie - nicht aber der ihr zu Grunde liegenden Problemstellungen an sich - durch die kritische Theorie, wird der Ruf nach einer neuen Internationalen Politischen Ökonomie laut.⁵⁴

Aus neo-marxistischer Perspektive fanden die Ansätze von Antonio Gramsci, welche von einem historisch-materialistischen Verständnis von sozialem Wandel ausgehen, in den IB Beachtung. Wichtige Vertreter der neo-gramscianischen Perspektive sind Robert Cox, der mit seiner kritischen Theorie der Hegemonie, der Weltordnung und des historischen Wandels den Grundstein für eine neu verstandene internationale Politische Ökonomie legte, und Stephen Gill, der in seinen Werken eine theoretisch fundierte Basis für die Untersuchung der Internationalisierung des Staates schuf. Aufbauend auf die Arbeiten von Cox sehen Andrew Gamble und Anthony Payne Regionalismus – für sie ein staatlich geführtes Projekt – als Konsequenz auf die Abnahme der US-amerikanischen Hegemonie, die weltwirtschaftliche Rezession und den Anstieg der Globalisierung im Aufwind.⁵⁵

Der Begriff der Hegemonie ist zentral für das Verständnis der neo-gramscianischen Perspektive. Er wird aber nicht auf neorealistische Weise – als Dominanz eines Staates basierend auf ökonomischen und militärischen Ressourcen – verstanden, sondern hegemoniale Strukturen werden als Produkt von sozialen Prozessen begriffen, wobei soziale, kulturelle und ideologische Bereiche genauso berücksichtigt werden. Abgesichert werden diese vorherrschenden Macht- und Herrschaftsstrukturen durch einen hegemonialen Konsens.

*Dieser [Hegemonialer Konsens] drückt sich in der allgemeinen Akzeptanz bestimmter Ideen durch eine Vielzahl von Akteuren aus und wird ebenso von materiellen Ressourcen und Institutionen gestützt. Hegemonie begründet also ein Macht- und Herrschaftsverhältnis im Sinne einer durch Konsens und damit Zustimmung getragenen (Welt-)Ordnung.*⁵⁶

54 Hettne (2003), S. 45–48.

55 Grugel (1999), S. 23.

56 Bieler und Morton (2010), S. 375.

Hegemonie entsteht auf Ebene der sozialen Produktionsbeziehungen, der Ebene der Staatsformen und der Ebene der jeweiligen Weltordnung, gemeinsam bilden die drei Handlungsebenen ein dialektisches Dreiecksverhältnis. Nach Cox schließen sich auf jeder dieser drei Ebenen die drei reziproken Elemente Ideen, materielle Ressourcen und Institutionen zu historischen Strukturen zusammen. Diese historischen Strukturen ergeben sich aus den jeweils verschiedenen Konstellationen zwischen den drei Handlungsebenen, sie kreieren Möglichkeiten und setzen Beschränkungen, determinieren aber die Handlungsmöglichkeiten nicht.⁵⁷

*The fundamental assumption in this approach is that production and the social relations deriving from production are crucial to the building of political power, the formation of state structures, and world orders.(...)The actual forms the state will take is dependent on the so-called historic bloc(...)*⁵⁸

Cox' Annahmen über Produktion gehen über eine rein ökonomische Sichtweise hinaus, wenn die Produktion und Reproduktion von Wissen und der sozialen Beziehungen, Moral und Institutionen, die von Cox als Voraussetzungen für die Produktion von materiellen Gütern angesehen werden, mit einfließen.⁵⁹ Die sozialen Produktionsbeziehungen umfassen die Konfigurationen sozialer Kräfte, die am Produktionsprozess beteiligt sind, und sie können als landwirtschaftliche Subsistenzproduktion sowie auch als organisierte Produktionsformen in multinationalen Konzernen auftreten. Wann und wie solche Formen von sozialen Produktionsbeziehungen erscheinen, sich verbinden oder transformieren wird maßgeblich vom wechselseitigen Verhältnis zwischen Produktion und Macht bestimmt. Zur Untersuchung dieses Verhältnisses entwickelt Cox einen Ansatz, der sich darauf vertieft,

*wie konkrete soziale Produktionsbeziehungen gewisse soziale Kräfte hervorbringen, wie diese sozialen Kräfte die Machtbasis in Staatsformen etablieren, und wie dies dann die Weltordnung beeinflusst.*⁶⁰

Diese sozialen Kräfte können sozialen Klassen gleichgesetzt werden und sind in den neo-gramscianischen Ansätzen die wichtigsten Akteure. Sie sind für Cox aber keine statisch analytische Kategorie, sondern eine historische Kategorie, die immer das

⁵⁷ Hettne (2003), S. 46; Bieler und Morton (2010), S. 376–377.

⁵⁸ Grugel (1999), S. 22.

⁵⁹ Cox (1976).

⁶⁰ Bieler und Morton (2010), S. 378.

Ergebnis bestimmter historischer Konfliktsituationen verkörpert. Die soziale Klasse wird nicht auf materielle Aspekte reduziert, sondern schließt auch Identitätsformen wie ethnische Zugehörigkeit, Nationalität, Religion oder Geschlecht ein. Darüber hinaus besteht ein reziprokes Verhältnis zwischen Macht und Produktion und der Staat wird nicht als einheitlicher und wichtigster Akteur wahrgenommen, am wichtigsten sind soziale Klassen.⁶¹

Robert Cox hat mit der von ihm aufgestellten kritischen Theorie der Internationalen Beziehungen den Anfang eines neuen Verständnisses der neuen Internationalen Politischen Ökonomie vorgezeichnet. Durch das Adaptieren spezieller gramscianischer Ansichten von Ideen und Ideologien als Quellen für Macht fügte er dem Standard-Rahmenwerk der Analyse in der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) eine idealistische Dimension hinzu und setzte damit gleichzeitig einen Startpunkt für die Öffnung des Feldes über die bestehenden Mainstream-Theorien hinaus. Struktur und Tätigkeit (*agency*) sollen beide gleichermaßen berücksichtigt und Globalisierung als neuer Kontext innerhalb der neuen IPÖ begriffen werden.⁶²

Laut Gamble und Payne lassen sich daraus folgende Konturen für die bestehende Weltordnung ableiten. Ein neues globales Wirtschaftssystem tritt an Stelle der früheren internationalen Bretton Woods Ökonomie. Dieser Wandel wird von technologischen und organisatorischen Trends wie dem Aufstieg der Informationsökonomie, Automatisierung der Produktion, Robotisierung, Entmaterialisierung der Produktion und Post-Fordismus unterstützt. Staaten müssen in dieser neuen globalen Ökonomie neben den bereits existierenden Mächten in Form von anderen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen verschiedene weitere Mächte wie internationales Kapital, Banken und Devisenmärkte anerkennen. Staaten werden von der globalen Produktion unter Druck gesetzt, ökonomische Politik im Interesse des Kapitalismus zu übernehmen und die nationale politische Praxis an die Anforderungen der globalen Ökonomie anzupassen, was in der neuen IPÖ als Internationalisierung oder Transnationalisierung des Staates bezeichnet wird.⁶³

Eine globale Hegemonie eines einzelnen Staates ist unter diesen Umständen nur erschwert möglich. Stattdessen führt der Vormarsch von Regionalismus als staatlich geführtes Projekt nach Gamble und Payne⁶⁴ zu einer Konzentration von Macht in regio-

61 Bieler und Morton (2010), S. 380.

62 Hettne (2003), S. 49.

63 Hettne (2003), S. 49.

64 Grugel (1999), S. 23.

nalen Zentren, die ihrer Meinung nach die Asymmetrie in den internationalen Beziehungen vergrößert und bei weiterer Vertiefung der Integration die Polarisierung im internationalen System verschärft. Das liege daran, dass allen regionalen Projekten ein Bekenntnis zu offenem Regionalismus⁶⁵ und den damit verbundenen neoliberalen Anschauungen von Weltordnung gemeinsam sei. Auch Stephen Gill setzt diese Veränderungen im internationalen System mit einer Verschiebung in Richtung neoliberaler Auffassung von Governance gleich. Der Betonung von ökonomischer Deregulierung und der Reduktion der Staatsaktivitäten mit Einschnitten in den Ausgaben der Regierungen steht ein „neuer Konstitutionalismus“ zur Seite, durch den Regeln und Institutionen etabliert werden, die den Interessen von Großkapital und auf Kapitaleinkünfte ausgelegter Finanzpolitik untergeordnet sind.⁶⁶ Für VertreterInnen der neo-gramscianischen Weltordnung sind regionalistische Abkommen demnach Instrumente zur Durchsetzung einer regionalen Vorherrschaft von neoliberalen Wirtschaftsprinzipien und dienen der Disziplinierung anderer Akteure, sich denselben Prinzipien unterzuordnen. Sie zeichnen im Vergleich zu VertreterInnen des NRA ein differenziertes Bild von Regionalismus, indem sie den AkteuerInnen in regionalen Abkommen die Möglichkeit absprechen, die Prozesse durch politische Einflussnahme positiv mitbestimmen zu können.

3.2.3 Neuer Regionalismus Approach (NRA)

Der neue Zugang zu Regionalismus in Form des NRA kann innerhalb der neuen politischen Ökonomie verortet werden. Er ist mit einer breiten theoretischen Debatte innerhalb der internationalen Beziehungen und der internationalen Ökonomie verbunden. Er versteht sich als Bestreben, die „problemlösenden Theorien sowie die auf den Staat konzentrierten Ontologien und rationalistische Epistemologien zu überwinden“⁶⁷ und zielt auf eine gesamtheitliche soziale Wissenschaft mit Anleihen aus der kritischen Theorie ab. Dabei ist es wichtig, dass eine zu starke Konzentration auf den Staat als Akteur vermieden wird. Die theoretische Offenheit ist zentral, also werden die sogenannten Mainstream-Theorien aus

65 Offener Regionalismus bezeichnet eine Politik mit der Ausrichtung innerhalb einer Region die Hindernisse für den Handel zu beseitigen und gleichzeitig keine externen Handelsbarrieren gegenüber dem Rest der Welt einzuführen. (wird in einem Folgeabschnitt genauer erläutert)

66 Grugel (1999), S. 22–23.

67 Schulz u.a. (2001), S. 12.

der Ökonomie und den Internationalen Beziehungen wie Neorealismus, Institutionalismus oder ökonomische Integrationstheorie nicht kategorisch abgelehnt, sondern es werden Bereiche aufgezeigt, in denen sie Erklärungsschwierigkeiten unterliegen. Der theoretische Ansatz hat breite und tiefe Interdisziplinarität zum Ziel mit einem ganzheitlichen Verständnis der Prozesse von Regionalisierung im internationalen System:

*We [...] seek to account for the pluralism and multidimensionality of current processes of regionalization and the involvement of non-state actors in a historical, global, multilevel and constructivist perspective.*⁶⁸

Die vielseitigen und flexiblen Definitionen von Regionen, Regionalismus und Regionalisierung liegen in dieser Multidimensionalität begründet. Die Hauptaufgabe in der Identifizierung von Regionen beinhaltet die Beurteilung darüber in welchem Ausmaß ein bestimmtes Gebiet durch verschiedene Aspekte zu einer eindeutigen Einheit wird, gleichbedeutend mit einem territorialen Subsystem. Von diesen Subsystemen gibt es viele und sie unterscheiden sich durch verschiedene Stufen von „regionness“.⁶⁹ Regionen sind nicht nur einfache Aggregate von Staaten und was aus wirtschaftlicher Sicht eine Region ausmacht, muss nicht unbedingt aus politischer oder kultureller Perspektive ebenso eine Region definieren.⁷⁰

Regionalismus ist ein politisches Phänomen, geformt durch politische Akteure – staatliche sowie nicht-staatliche – und bezieht sich analytisch auf die herrschende Ideologie von Regionalismus und formal auf die damit verknüpften Programme und Strategien.

Als Regionalisierung wird

*[...]the (empirical) process that leads to patterns of cooperation, integration, complementarity and convergence within a particular cross-national geographic space*⁷¹

bezeichnet. Auf die Wichtigkeit für den NRA, den formalen Regionalismus als Ideologie und Programm vom Prozess der Regionalisierung zu unterscheiden, wird an dieser Stelle von Hettne hingewiesen.

68 Schulz u.a. (2001), S. 13.

69 Grundkonzept des NRA; reicht von regionalem Raum bis zum regionalen Staat Vgl. Breslin u.a.(hrsg) (2002), S. 34.

70 Schulz u.a. (2001), S. 15.

71 Breslin u.a.(hrsg) (2002), S. 34.

Bedingt durch die Interdisziplinarität und die Betonung von vergleichenden Untersuchungen im NRA, sind für die Autoren beeinflusst durch die jeweiligen theoretischen Perspektive verschiedene Aspekte von Regionalisierung wichtig. Trotz der vorhandenen Unterschiede gibt es gemeinsame Nenner und theoretische Startpunkte, auf die sich alle VertreterInnen einigen können:⁷² (1) Regionen und Regionalisierung müssen in einer globalen Perspektive untersucht werden, die zusammenhängenden globalen bis lokalen Ebenen⁷³ können nicht einfach analytisch separat betrachtet werden. (2) Regionalisierung muss als umfassender und multidimensionaler Prozess verstanden werden, der gesteigerte Kooperation, Integration und Komplementarität beinhaltet. Dies betrifft die Dimensionen Kultur, Politik, Sicherheit, Ökonomie und Diplomatie und führt dazu, dass es nicht nur *eine* Form von Regionalismus und Regionalisierung gibt. Die beiden Konzeptionen müssen immer pluralistisch aufgefasst werden und können sich überlappen, heterogen aber auch widersprüchlich sein. Daher ist eine historische Analyse zentral für das Verständnis von Regionalisierung. (3) Der Sozial-Konstruktivismus ist einer der metatheoretischen Bausteine des NRA, das heißt, dass das internationale System als soziale Konstruktion wahrgenommen wird, die durch ein kollektives Verständnis angetrieben wird. Dieses Verständnis beinhaltet Normen, die durch soziale Interaktion zwischen materiellen Anreizen, inter-subjektiven Strukturen und Identitäten und Ideen der Akteure festgelegt werden.⁷⁴ Die Erforschung von intersubjektiven Strukturen ermöglicht es herauszufinden auf welche Weise sich Interessen und Identitäten über die Zeit verändern und neue Formen von Kooperation und Gemeinschaft entstehen. (4) Die Prozesse und Konsequenzen von Regionalisierung stehen im Mittelpunkt, der NRA ist mehr als nur ein Skizzieren von Regionen. Es gibt keine natürliche oder gegebene Regionen. Sie werden durch kollektive Handlungen im Prozess der globalen Transformation konstruiert, dekonstruiert und rekonstruiert. (5) Staaten sind ebenfalls nicht als isolierte Einheiten oder diskrete Kategorien zu betrachten. Sie müssen immer in Bezug auf ihre angrenzende Umwelt und der Region, in der sich das Land entwickelt hat, verstanden werden und wie Regionen in globaler Perspektive gedacht werden(vgl. Punkt (1)).

Der NRA versteht sich zwar als kompatibel mit der interdependenten Weltwirtschaft, doch sind dessen VertreterInnen vorsichtig was Freihandel und dogmatischen Globa-

72 Vgl. Schulz u.a. (2001), S. 13 ff.

73 Global-regional-national-lokal

74 Breslin u.a.(hrsg) (2002), S. 36.

lismus anbelangt und sehen den Ansatz als *Gegenpol* zum Konzept des offenen Regionalismus, in dem von den Kräften des Marktes gesteuerte Prozesse die Grundlage bilden.⁷⁵

Der NRA ist nach Hettne:

*[...]an understanding of contemporary regionalism both from an endogenous perspective, according to which regionalization is shaped from within the region by a large number of different actors, and an exogenous perspective, according to which regionalization and globalization are intertwined articulations, contradictory as well as complementary, of global transformation.*⁷⁶

Analytisch wird eine Trennung in endogene und exogene Perspektiven vorgenommen, die in der Praxis so nicht stand hält, da beide Perspektiven nur verschiedene Ausgangspunkte für denselben Prozess darstellen. Erstere werden im NRA mittels des Konzepts von 'regionness' erklärt, letztere werden durch das theoretische Rahmenwerk von Karl Polanyis 'Great Transformation' und dem sogenannten 'Double Movement' bestimmt, oder wie Hettne es bezeichnet: die „Rückkehr des Politischen“.

Die endogene Perspektive

Das Konzept von Regionness ist eine Möglichkeit, die Position einer Region anhand regionaler Kohärenz und Identität oder Gemeinschaft in einem Stufenmodell festzumachen. Durch Intensivierung und Konvergenz von verschiedenen Prozessen von Regionalisierung steigt die Zusammengehörigkeit und Unverwechselbarkeit einer Region und damit auch ihr Level an Regionness.⁷⁷ Regionen müssen als Prozesse angesehen werden und sind ständig Änderungen unterlaufen, deshalb kann das Level an Regionness steigen oder fallen – von der Schaffung eines Regionalstaates bis hin zum Auseinanderbrechen einer Region. Die fünf generalisierten Stufen von Regionness sollten nicht als reine „Stufen-Theorie“, sondern als Rahmenwerk für komparative Analysen verstanden werden und sind folgendermaßen angelegt:⁷⁸

- regionaler Raum
- regionaler Komplex

75 Schulz u.a. (2001), S. 16.

76 Hettne (2003), S. 26.

77 Breslin u.a.(hrsg) (2002), S. 38–39.

78 Hettne (2003), S. 28–29.

- regionale Gesellschaft
- regionale Gemeinschaft
- regional institutionalisierte Politik/Regionalstaat

Der regionale Raum ist ein geographisches Gebiet begrenzt durch natürliche Barrieren, die Region ist verankert mit dem Territorium und organisiert von der Einwohnerschaft. Regionalisierung passiert in erster Linie über vereinzelte translokale Beziehungen.

Beim regionalen Komplex werden die translokalen Beziehungen zwischen den menschlichen Gruppen ständig erweitert. Die konstituierenden Einheiten sind Staaten, die voneinander und von der Stabilität im regionalen System abhängig sind. Dieses System kann als anarchisch bezeichnet werden, es ist organisiert über Machtbalance und Konflikte. Die Prozesse der Regionalisierung sind von Zwang geprägt und bestehen aus territorialen Eroberungen und der Bildung von Imperien und Zivilisationen.

Eine regionale Gesellschaft ist entweder organisiert – man spricht dann von einer formalen Region – und definiert sich über die Mitglieder in der regionalen Organisation, oder sie ist spontan über Regionalisierung von unten in den Feldern Kultur, Wirtschaft, Politik oder Militär entstanden – die reale Region. Staaten sind hier immer noch die bestimmenden Akteure. Eine regionale Gemeinschaft tritt ein, wenn soziale Kommunikation und Konvergenz über die gesamte Region hinweg zur Bildung einer transnationalen Zivilgesellschaft führen, begünstigt durch das längerfristige Bestehen eines organisatorischen Rahmenwerks. Die Annäherung findet in verschiedenen Bereichen wie politischen Regimen, Wirtschaftspolitiken und Sicherheitsübereinkommen statt.

Eine regional institutionalisierte Politik - mit anderen Worten ein Regionalstaat – hat eine fixierte Struktur der Entscheidungsfindung und die Akteure verfügen durch eine verbesserte regionale Zusammenarbeit über mehr Möglichkeiten auf Gebieten wie dem Umgang mit Naturkatastrophen und Notfällen, Konfliktmanagement und -lösung, sowie der Schaffung von Wohlfahrt. Solche Prozesse können mit eben solchen bei der Herausbildung von Nationen verglichen werden, schaffen aber neue Einheiten, die sich von der gewohnten Staatsstruktur unterscheiden und neue Formen von Governance bedingen.

Die exogene Perspektive

Aus exogener Perspektive ist Globalisierung die größte Herausforderung für den neuen Regionalismus und erfordert eine regionalistische Antwort. Globalisierung beschreibt vergleichbar mit Regionalisierung den Prozess und Globalismus ist dem Regionalismus als Ideologie und politisches Projekt gleichzusetzen.⁷⁹ Für Hettne charakterisiert dieser Globalismus das gegenwärtige Entwicklungsparadigma, welches das Wachstum des Weltmarkts zum Mittelpunkt seiner Ideologie macht und zu viel Einfluss von Regierungen als Systemfehler ablehnt. Damit einher geht eine neoliberale wirtschaftliche Globalisierung gekoppelt mit Forderungen nach Freiheit für den/die Einzelne/n und nach Freizügigkeit für sämtliche Wirtschaftsfaktoren entsprechend der liberalen Tradition.

*The optimum size of an economy (and therefore its ultimate form) is the world market. All other arrangements, for instance regional trade agreements, are only second best [...]*⁸⁰

Diese Ideologie wird auch von den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) vertreten. Der Neue Regionalismus mit seiner Vielzahl an regionalen Abkommen verkörpert deren Ansicht nach in negativem Sinn eine protektionistische Bedrohung („*stumbling-block*“) und im besten Fall ein Sprungbrett („*building block*“) auf dem Weg zu Multilateralismus. Da Globalisierung ein weltweiter und multidimensionaler Prozess ist, muss die Beziehung zum Regionalismus auf eine nicht-lineare Weise untersucht werden. Nach Hettne ist dafür die Theorie der Wirtschaftsgeschichte von Karl Polanyi⁸¹ geeignet, da sie Widersprüche und Wandel hervorhebt. Polanyis Theorie des „*Double Movement*“ besagt, dass nach einer ersten Bewegung in Form einer Ausdehnung und Vertiefung des Marktes eine politische Intervention zur Verteidigung der Gesellschaft zu erwarten ist - die zweite Bewegung. Umgedeutet auf die Beziehung zwischen Globalismus und Regionalismus - beziehungsweise Globalisierung und Regionalisierung - führt das zu folgenden Annahmen. Die gegenwärtigen Bemühungen des globalistischen Projekts, freie Marktwirtschaft in globalem Ausmaß zu institutionalisieren, kurz gesagt Deregulierung und Liberalisierung weltweit zu forcieren, sind die erste Bewegung. Das bedeutet nun, dass die in einer nie dagewesenen Vielzahl existenten und über die ganze Welt verteilten regionalen Arrangements die politische Antwort auf die sozialen Härten der Ideologie des Globalismus

79 Hettne (2003), S. 30–31.

80 Hettne (2003), S. 31.

81 Polanyi veröffentlichte sein Werk „The Great Transformation“ im Jahr 1944.

darstellen.⁸² Inwieweit die regionalen Kooperationen die sozialen Härten abfedern können, oder ob sie – wie von neo-gramscianischer Seite postuliert – nur die regionale Durchsetzung von liberalen Wirtschaftsimperativen offenbaren, bleibt zu klären und erfordert empirische Analysen im komparativen Regionalismus.

82 Hettne (2003), S. 32–33.

3.3.4 Übersichtstabelle: Theorien

	Rolle des Staates im Regionalisierungsprozess	Einbindung der Zivilgesellschaft	Motivationen von involvierten Akteuren	Erwartete Formen des Regionalismus
Neorealismus	Staat ist Hauptakteur; Existenz eines (regionalen) Hegemons für den Erfolg des regionalistischen Projekts förderlich.		Staatliche Interessen sind die Hauptinteressen; Eintritt in regionale Kooperationen als Ergebnis der Überlegungen über relative Gewinne.	Hauptsächlich sicherheitsbezogene Formen von Regionalismus; andere Formen werden bezüglich ihrer zukünftigen Sicherheit (relative Gewinne) bewertet.
(Neo)Funktionalismus	Staat ist Träger des Integrationsprozesses, in dessen Lauf aber immer mehr Kompetenzen an supranationale Politik abgegeben werden.		Leistungsüberlegenheit und Nützlichkeit konkreter Sachkooperation; „spill-over“ Effekte von wirtschaftlicher Kooperation auf andere Bereiche.	Politische Gemeinschaft als Ziel nach Durchlaufen verschiedener Stufen von technischer Kooperation über politische Kooperation; supranationale Institutionen.
Institutionalismus	Staat agiert als Verhandler auf intergouvernementaler Ebene, limitiert durch nationale Überlegungen.	Einfluss von nationalen sozialen Gruppen wird betont; Politik ist abhängig von Unterstützung.	Beschaffung von öffentlichen Gütern, Vermeidung von negativen Externalitäten durch Interdependenz	Regionalismus als Kreation von Institutionen und Regimen zur politischen Koordination.
Marktintegration	Staat sorgt für die Bereitstellung von regionalen öffentlichen Gütern; Verhandler von regionalen Abkommen.		Generierung komparativer Gewinne durch „trade-creation“ als Folge von Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen	Regionaler Freihandel und offener Regionalismus als Vorbereitung für freien Welthandel.
Sozialkonstruktivismus	Staat ist zentraler Akteur, er konstituiert sich in der Auseinandersetzung und Kommunikation mit anderen.	Spielen wichtige Rolle als Teil der internationalen Gesellschaft in der Wandlung von Ideen zu Normen.	Befolgung und Identifizierung mit konsensualen Normen führt zu kollektiver Identität.	Regionalismus als Ergebnis von Normsetzung, Interaktion und Identitätsbildung
Neogramscianismus	Staat dient als Instrument für den „Lock-In“ von weniger entwickelten Staaten mit dem Zentrum; Erweiterung des Staatsverständnisses um zivilgesellschaftliche Dimension	Dynamik der regionalen Integration geht auf Zivilgesellschaft zurück; analytischer Schwerpunkt im Neogramscianismus;	Durchsetzung der Hegemonie von neoliberalen Prinzipien der Wirtschaftsordnung	Regionalismus dient als disziplinäres Mittel zur Durchsetzung von Deregulierung und eingeschränkter Einmischung der Regierung in die Wirtschaft.
New Regionalism Approach	Staaten sind keine isolierten Einheiten oder diskrete Kategorien; sie müssen immer globaler Perspektive gedacht werden	In „realen“ Prozessen der Regionalisierung; führt zu informellem Regionalismus; („Bottom-up“-Prozesse)	Regionalismus ist Antwort auf Globalismus; zweite Bewegung nach Polanyi;	Regionalismus als multidimensionaler Prozess; kann verschiedene Formen annehmen; formaler/informeller Regionalismus;

4. Definitorische Überlegungen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die theoretischen Zugänge hinsichtlich regionaler Integration in den Internationalen Beziehungen untersucht und ihre Erwartungen bezüglich regionaler Integration skizziert. Naturgemäß unterscheiden sich die Theorien in ihren Annahmen über Region, Regionalisierung und Regionalismus. In diesem Abschnitt sollen nun die für die definitorischen Überlegungen in dieser Arbeit wichtigen Elemente aus den verschiedenen Theorien und Annäherungen erarbeitet werden. Methodisch werden dabei zuerst allgemein die wichtigsten Kriterien für die Bestimmung der Begriffe aus den anfangs beschriebenen Theorien herangezogen, um mit ihrer Hilfe anhand der konzeptuellen Aufstellung des Untersuchungsproblems dieser Arbeit eine entsprechende Definition herauszuarbeiten.

In einem ersten Schritt wird das Konzept der Region durchleuchtet, da es das zentrale Konzept für den komparativen Regionalismus ist und alle anderen abgeleiteten Konzepte notwendigerweise in ihren Definitionen darauf zurück greifen. Der darauf folgende Teil beschäftigt sich mit der Dualität von Regionalisierung und Regionalismus, genauer gesagt welche Typologien von Regionalisierung zu welchen Formen von Regionalismus führen (können).

4.1 Region - mehr als nur eine Ansammlung von miteinander verbundenen Staaten?

Die Frage in der Überschrift bezieht sich auf die viel zitierte „Minimumdefinition“ von Region vom Interdependenztheoretiker Joseph Nye. Seiner Ansicht nach umfasst eine Region „eine begrenzte Anzahl von Staaten, die miteinander durch eine geographische Beziehung und ein gewisses Maß an gemeinsamer Interdependenz verbunden sind“.⁸³ Dies entspricht auch der Auslegung in den im ersten Teil abgehandelten rationalistischen Theorien, im Gegensatz dazu sind im Ansatz des NRA Regionen mehr als nur eine Ansammlung von Staaten. Es ist aber nicht nur diese Beschränkung auf territoriale/geographische Aspekte, die die Mainstream-Definition von Region aus der

⁸³ Nye (1965) nach: Schulz u.a. (2001), S. 15.

Perspektive des NRA zu kurz greifen lässt. Nach Auffassung der VertreterInnen des NRA gibt es kein festgelegtes Konzept von Regionen, genauso wenig wie es gegebene regionale Interessen gibt: Regionen sind soziale Konstruktionen.⁸⁴ Analytisch kann eine Region deshalb größtenteils erst „post factum“ definiert werden. Die Festlegung von Schlüsselvariablen macht eine vorherige konzeptuelle Analyse notwendig, da weder ein universales Kriterium zur Definition von Regionen noch ein Rahmenwerk in Form eines allgemein anwendbaren Mix an Kriterien existiert – die Definitionen variieren je nach Untersuchungsproblem.⁸⁵

Von den VertreterInnen des NRA wird die Wichtigkeit eines multidimensionalen Ansatzes betont. Sie gehen davon aus, dass geographische, historische, kulturelle und wirtschaftliche Variable genauso wie Sicherheitsaspekte Muster von Interaktionen und damit Konzepte von Regionness hervorbringen.⁸⁶ Diese Muster von Interaktionen bestimmen die Prozesse von Regionalisierung, die wiederum unmittelbar die Region definieren. Welche Formen diese Prozesse annehmen können und welche Konzepte von Regionalisierung zu welchen Formen von Regionalismus führen, wird im nächsten Kapitel diskutiert.

4.2 Die Dualität von Regionalisierung und Regionalismus

Formaler Regionalismus wird definiert als die Politiken und Praktiken von staatlichen dauerhaften Organisationen mit einer auf ein geographisches Gebiet begrenzten Mitgliedschaft. Dies entspricht der Vorstellung von Regionalismus als ein mehrheitlich staatliches Projekt. Söderbaums Definition von Regionalismus geht darüber hinaus, wenn er die regionalen Strategien von staatlichen als auch nicht-staatlichen AkteurInnen als Grundlage für die Bildung von Institutionen annimmt:⁸⁷

'Regionalism' represents the policy and project, whereby state and non-state actors cooperate and coordinate strategy within a particular region or as a type of world order. It is usually associated with a formal programme, and often leads to institution-building.

'Regionalization' refers to the process of co-operation, integration, cohesion and identity creating a regional space (issue-specific or general).

84 Schulz u.a. (2001), S. 15.

85 Lombaerde u.a. (2010), S. 736.

86 Schulz u.a.(hrsg) (2001), S. 251–252.

87 Söderbaum (2009) nach: Lombaerde (2011), S. 678.

Regionalisierung bezieht sich also auf die Prozesse, die zur Bildung eines regionalen Raums führen. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage welche Akteure mit welchen Mitteln und zu welchen Zwecken das Projekt tragen. Nach Schulz⁸⁸ können die Prozesse, die zum Einsetzen von Regionalisierung führen, in formale und reale Prozesse unterteilt werden. Formale Prozesse werden von oben herab eingeleitet und vom Staat getragen (*top-down*) und führen zu formalem Regionalismus, während reale Prozesse von unten über den Markt und Gesellschaft induziert werden und zu informellem Regionalismus führen (*bottom-up*). Bei ersteren Prozessen spielen Staaten, und da vor allem die Regierungen und Autoritäten auf verschiedenen Ebenen die Hauptrolle, bei letzteren sind Märkte, geschäftliche Netzwerke, Firmen und transnationale Unternehmen, sowie NGOs und andere Arten von sozialen Netzwerken und sozialen Bewegungen die Hauptakteure. Die Unterscheidung in formal und real ist nach Schulz vor allem analytisch wichtig, denn in der Realität wird auch die „Bottom-up“-Regionalisierung von zwischenstaatlicher regionaler Kooperation und Integration beeinflusst. Laut den AutorInnen aus dem theoretischen Umfeld des NRA muss beiden Prozessen im theoretischen Rahmen gleich viel Aufmerksamkeit geschenkt werden, denn die Auffassung von Regionalisierung als rein staatlich induziertem Prozess verdecke sonst die Sicht auf die spontan ablaufenden Prozesse. Dies ist vor allem in Bereichen entscheidend wo der Einfluss der Nationalstaaten durch Globalisierung geschwächt ist und aus Angst vor weiterer Einschränkung der nationalen Souveränität von staatlicher Seite keine weitere Macht abgegeben werden soll.

Dieser Aspekt ist für die Fragestellung der Arbeit zentral, da das Untersuchungsproblem von einem staatlich geleiteten ökonomischen Regionalismus in einer Region ausgeht, in der nationale Souveränität hochgehalten wird. Inwieweit die Prozesse der Regionalisierung tatsächlich auf spontane „Bottom-up“-Prozesse beruhen und welchen Anteil diverse Mischformen an Prozessen daran haben, wird ein weiterer wichtiger Aspekt in der Untersuchung.

88 Schulz u.a. (2001), S. 16.

4.3 Zivilgesellschaft und Formen transnationaler Aktivitäten

Ausgehend von einem kurzen historischen Abriss der Konzepte von Zivilgesellschaft und ihren Entwicklungen werden im folgenden Kapitel verschiedene Definitionen des Begriffs und damit zusammenhängende Denkansätze erläutert. Darauf aufbauend sollen Aussagen über die Konzepte einer grenzübergreifenden Zivilgesellschaft und Formen von transnationalen Aktivitäten getroffen werden.

In der Geschichte des politischen Denkens gibt es eine Vielzahl von verschiedenen komplementären, aber auch gegensätzlichen Ansichten zu Zivilgesellschaft. Bereits im antiken Athen befasste sich Aristoteles mit der Zivilgesellschaft, die für ihn mit der „guten“ Gesellschaft gleichzusetzen war. Er machte dabei keinen Unterschied zwischen Zivilgesellschaft und Staat, denn Zivilgesellschaft stellte für ihn nur einen Typus von Staat dar, der durch einen von allen Individuen akzeptierten sozialen Vertrag charakterisiert ist. Die Gesellschaft ist in Selbstverwaltung organisiert und die Partizipation galt für Aristoteles als Kennzeichen für einen demokratischen Staat, der ihn von anderen Regierungsformen unterschied.⁸⁹

In der Moderne wurde die Rolle der Zivilgesellschaft durch Imperialismus, religiöse Staatssysteme und Absolutismus zurückgedrängt und erlebte mit dem Aufkommen des Liberalismus ihre Wiedergeburt. Für die VertreterInnen der liberalen Ideologie war die Zivilgesellschaft Ausdruck der modernen Klasse der Besitzenden, die sich Raum für Autonomie und Selbstbestimmung im Absolutismus verschaffen wollten. Sie war ein politisches Konzept und wurde als Bollwerk gegen absolute Monarchen, die die individuellen Rechte mit Füßen traten, angesehen.⁹⁰

Im 19. Jahrhundert definierte Hegel Zivilgesellschaft als Zwischenbereich der alle Gruppen und Einheiten zwischen Familie und Staat umfasst. Die Organisationen und Gruppen stärkten nach seiner Auffassung die staatliche Ordnung anstatt sie herauszufor-

⁸⁹ Kaldor (2003), S. 584.

⁹⁰ Fioramonti (2013), S. 3.

dern. Diese Annahmen wurden auch von Marx geteilt, für den die Zivilgesellschaft gleichbedeutend mit der die kapitalistische Ordnung unterstützenden Bourgeoisie war.

Die Ansichten im 20. Jahrhundert wurden geprägt von Antonio Gramsci, der für die kommunistische Partei in Italien Strategien zur Bekämpfung der Hegemonie der Bourgeoisie entwickelte. Er grenzte die früheren Definitionen weiter ein, indem er der Zivilgesellschaft den Raum außerhalb von Staat, Markt und Familie zuordnete, was dem Bereich von Kultur, Ideologie und politischer Debatte entspricht und erarbeitete das Konzept der Zivilgesellschaft als Hegemonie durch Konsens gegenüber der staatlichen Herrschaft durch Zwang. Im Gegensatz zu Marx sah er großes Potential in den Kapazitäten der Zivilgesellschaft gegen kapitalistische und autoritäre Strukturen der Macht zu rebellieren.⁹¹

In der Denkweise von Habermas ist die Zivilgesellschaft der Ort für kommunikative Handlungen in Form einer „*public sphere*“, wo öffentlicher Diskurs und Interaktion für die Entwicklung demokratischer Werte in der Gesellschaft sorgen und damit einen elementaren Bestandteil für die Entwicklung und Stärkung von Demokratie bilden. Die „*public sphere*“ ist aber von Natur aus widersprüchlich in ihren Ideen und Zielen und wird ihrerseits auch dominiert von internen Machtstrukturen.

Was den verschiedenen Definitionen in der Grundbedeutung gemeinsam ist, sind die Ansichten von der Zivilgesellschaft als eine normbestimmte Gesellschaft, die auf Konsens des Individuums begründet ist und auf einem sozialen Vertrag basiert. Die Definitionen unterscheiden sich in erster Linie in den Punkten, wie diese den Raum für die Zivilgesellschaft eingrenzen, welche Funktion ihr in der Interaktion mit dem Staat zugeordnet wird und wie die Problemfelder definiert sind.⁹²

In der frühen Moderne war das Bestreben der Zivilgesellschaft auf die Erlangung von Bürgerrechten gerichtet, physischer Zwang und willkürliche Amtsgewalt sollten durch Gesetze beseitigt werden. Im 19. Jahrhundert umfasste das Problemfeld die politischen Rechte, im nächsten Jahrhundert strebten vor allem die Arbeiterbewegungen nach wirtschaftlicher und sozialer Emanzipation, wodurch das Problemfeld weiter eingegrenzt wurde.⁹³

91 Kaldor (2003), S. 584.

92 Kaldor (2003), S. 587.

93 Kaldor (2003), S. 587.

In der gegenwärtigen Annahme von Zivilgesellschaft wird der Fokus nach Fioramonti verstärkt auf den Non-Profit-Sektor und die darin operierenden NGOs gerichtet. Dies führt jedoch zu einer limitierten Wahrnehmung von Zivilgesellschaft als formale Organisationen, die soziale Bewegungen, informelle Gruppen und soziale Netzwerke ausschließt.

Seiner Meinung nach darf Zivilgesellschaft nicht auf eine Ansammlung von Organisationen beschränkt werden, sondern muss als Interaktion von verschiedenen Formen der Partizipation von BürgerInnen verstanden werden. Er sieht in einer räumlichen Definition einen möglichen Ausweg, indem er das Konzept von Zivilgesellschaft als Sphäre oder Arena anlegt. Dadurch erlaubt die Definition Wandel und ist nicht vorschreibend, denn die Angehörigkeit der Akteure in einer formalen Organisation ist keine Bedingung. Viel wichtiger ist die Durchsetzung einer kollektiven Funktion der AkteurInnen.

*Civil society is an open arena of participation, generally located outside the fuzzy boundaries of state and market, in which different types of individuals and groups cooperate and compete for visibility and relevance, in the pursuit of collective (though not necessarily shared) political and social goals and animated by a variety of values and interests.*⁹⁴

Kaldors Definition von Zivilgesellschaft liegt ein normativer Ansatz zu Grunde. Sie geht von der Zivilgesellschaft als Prozess aus, in dem Individuen gleichzeitig sowohl miteinander als auch mit den Zentren der politischen und wirtschaftlichen Autorität verhandeln, argumentieren, kämpfen oder übereinstimmen. Ihrer Ansicht nach kann das Individuum durch freiwillige Verbände, Bewegungen, Parteien, Gewerkschaften öffentlich agieren.⁹⁵

Zivilgesellschaft operiert in diesen Definitionen innerhalb von nationalstaatlichen Grenzen, für die Bearbeitung der Fragestellung in dieser Arbeit soll der Fokus nun auf die grenzübergreifende, regionale Partizipation und Formen von transnationalen Aktivitäten gerichtet werden. Nach Sidney Tarrow⁹⁶ können die Akteure in transnationalen Aktivitäten durch drei unterschiedliche Konzepte definiert werden:

- Transnationale soziale Bewegungen
- Internationale NGOs
- Transnationale Netzwerke für Anwaltschaft

94 Fioramonti (2013), S. 5.

95 Kaldor (2003), S. 584.

96 Tarrow (2001).

Transnationale soziale Bewegungen sind nach Tarrow sozial mobilisierte Gruppen, die sich über mindestens zwei Staaten erstrecken. Sie engagieren sich in umstrittenen Bereichen der Politik und sind geprägt von dauerhaften Auseinandersetzungen mit Machthabern, internationalen Institutionen oder multinationalen AkteurInnen der Wirtschaft.⁹⁷

Internationale NGOs bedeuten für Tarrow Organisationen, die unabhängig von Regierungen arbeiten, um internationale Ziele zu erreichen. Sie haben Mitglieder in mehr als zwei Staaten aufzuweisen und stellen Dienstleistungen für BürgerInnen von anderen Staaten zur Verfügung, indem sie laufend Transaktionen mit Staaten, privaten AkteurInnen und internationalen Institutionen durchführen. Sie setzen sich aus engagierten, kosmopolitischen und gut ausgebildeten Menschen zusammen, die sich Reisen leisten können, sprachlich versiert sind und über entsprechende technische, intellektuelle und professionelle Ausstattung verfügen, um die Interessen der von ihnen Unterstützten gegenüber mächtigen Staaten und internationalen Institutionen zu vertreten. Im Unterschied zu sozialen Bewegungen berufen sie sich auf Zusammenarbeit statt auf strittige Interaktionen und auf die Versorgung von BürgerInnen anderer Staaten mit Dienstleistungen.⁹⁸

Transnationale Anwaltschafts-Netzwerke (TAN) kommen zustande, wenn INGOs außerhalb ihres Servicebereichs temporäre oder langlebige Allianzen mit anderen AkteurInnen (staatlich, nicht-staatlich, transnational und national) zur Erreichung politischer Ziele eingehen.

*A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.*⁹⁹

Soziale Bewegungen und INGOs sind keine Alternativen zu, sondern Teil von TAN, genauso wie Innen von Regierungen in ihren offiziellen oder inoffiziellen Eigenschaften sich in TAN engagieren. Ein Ziel der TAN besteht darin, nationalen Akteure, die nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, bei der Gewinnung von Einfluss zu helfen. Ausgehend von ressourcenreichen NGOs erfolgt die Aktivierung eines TAN um Druck auf einen Staat oder eine Region auszuüben. Eine mögliche Strategie dafür ist der sogenannte

97 Tarrow (2001), S. 11.

98 Tarrow (2001), S. 12.

99 Keck und Sikkink (1998), S. 2 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

„Boomerang Effekt“¹⁰⁰, bei dem zuerst bei internationalen Institutionen interveniert wird, um über den dadurch geschaffenen Druck auf die nationalen Regierungen bessere Positionen für nationale Anliegen zu erhalten.¹⁰¹

Für die Bearbeitung der Fragestellung in dieser Arbeit sind diese Netzwerke zentral, da sie den AkteurInnen der Zivilgesellschaft erlauben, sich in komplexen vielschichtigen Netzen zu organisieren, die aus untereinander verzweigten Verbindungen bestehen und im Rahmen derer verschiedenen Interessen und Ideen zum Ausdruck gebracht werden können. Im folgenden Kapitel wird erläutert, wie die Partizipation der Zivilgesellschaft in der regionalen Governance charakterisiert ist.

4.4 Regionale Governance

Governance ist in den letzten Dekaden vor allem in Zusammenhang mit „Good Governance“ als Kennzeichen der Entwicklungsorientierung und Vorgabe für Empfängerländer von Gebern im internationalen Entwicklungshilfesystem in der öffentlichen Wahrnehmung präsent. Seit dem Beschluss der Millennium Development Goals (MDG) wird auch immer mehr die Wichtigkeit von Governance für die Erreichung dieser Ziele betont. Governance hat sich als Fremdwort in der deutschen Sprache etabliert, eine mögliche Deutung des Begriffs ist Regierungsführung. Doch wie lässt sich Governance definieren? Hier ist festzustellen, dass es durch die weitläufige Verwendung des Konzepts von politischen EntscheidungsträgerInnen und WissenschaftlerInnen weltweit eine Vielzahl verschiedener Definitionen von Governance gibt und jeweils in ihrer Art und Anzahl unterschiedliche Dimensionen eingeschlossen werden.

Eine sehr weitläufige Definition stammt von der Weltbank: Governance ist demnach *„the rule of the rulers, typically within a given set of rules“* bestehend aus *„rules, enforcement mechanisms, and organizations“* oder beschreibt den Prozess, mit dem die Autorität auf die Machthaber übertragen wird, durch den die Regeln festgesetzt werden und durch den diese Regeln durchgesetzt und modifiziert werden.

Das „United Nations Development Programme“ (UNDP) versteht darunter:

„The exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes, and institutions through which citi-

100 Keck und Sikkink (1998), S. 13 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

101 Vgl. Tarrow (2001), S. 13.

*zens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and mediate their differences“.*¹⁰²

In dieser Auslegung wird verdeutlicht, dass Regierungsführung nicht nur auf die Handlungen von staatlichen politischen Entscheidungsträger beschränkt ist, sondern auch der Partizipation der Zivilgesellschaft eine tragende Rolle zugesprochen wird.

Die Inklusion und unterschiedliche Gewichtung der Dimensionen hängt von den Motiven ab, die hinsichtlich Governance verfolgt werden. Beispielsweise wird für die Durchsetzung der Stabilitätsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen die Wichtigkeit der Aspekte Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, sowie Transparenz und Korruptionsbekämpfung betont, was der normativen Auffassung von „Good Governance“ im Sinne von verantwortungsvoller Regierungsführung entspricht und auch in vielen Abkommen und Verträgen mit Geberorganisationen zur Anwendung kommt.

Nach Kahrman¹⁰³ ist Governance auf nationaler Ebene in den 1980er Jahren als Konsens zwischen den Industriestaaten Großbritannien, USA oder Neuseeland entstanden, welche die Meinung vertraten, dass existierende Politstrukturen auf Regierungsebene den ihnen gestellten Aufgaben der Regierungsführung nur auf unzufriedenstellende Weise gerecht werden und ersetzt werden müssen. Governance sollte den Entwurf einer Alternative darstellen und wurde vor allem von VertreterInnen einer neoliberalen Ideologie, sowie der neuen Rechten forciert, die die Einführung von Wettbewerb und Prinzipien des freien Marktes in das öffentliche Administrationssystem propagierten. Für ihre Durchsetzung wurde auf zwei Hauptstrategien gesetzt: Die erste umfasst das Involvieren des Privatsektors in die Versorgung mit öffentlichen Gütern durch Privatisierung, Outsourcing, Koproduktionen und „Public-Private-Partnerships“. Die zweite Strategie betrifft eine Remodellierung des restlichen öffentlichen Sektors gemäß neuer öffentlicher Management-Ideale. Diese neuen Ideale bestehen aus:¹⁰⁴

- der Einführung von wettbewerbsfähigen Ausschreibungen,
- der Schaffung von Performance-Anreizen und
- der Schaffung von Möglichkeiten der internen Revision.

102 Worldbank (2014).

103 Krahmann (2003), S. 326–327.

104 Krahmann (2003), S. 327.

Sie sollten für eine dezentralisierte und kundenorientierte Struktur sorgen mit dem Ziel, die Verantwortlichkeit, Transparenz und Möglichkeiten der Partizipation für die Zivilgesellschaft zu steigern. Das Konzept von Governance ist in diesem Fall darauf ausgelegt eine Steigerung der Effizienz und Effektivität in politischen Systemen zu erreichen, wenn Autorität auf eine Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteure aufgeteilt ist.

Helge Hveem untersucht in seinen Arbeiten die Rolle von Governance in Hinblick auf die Möglichkeiten der Einflussnahme regionaler Integration auf globale Governance. Für ihn ist Governance (in speziellem Fall: kollektive Governance) gleichzusetzen mit dem Aufbau und dem Betreiben von einem Set aus Verhaltensregeln für den Umgang mit kollektiven Problemen. Diese Verhaltensregeln definieren die Praktiken, weisen Rollen zu und leiten Interaktion.¹⁰⁵ Kollektive Governance bedeutet dabei die Verantwortung der Entscheidungsfindung und ihre Implementierung über nationale Grenzen hinaus aufzuteilen, denn ein westfälisches System bestehend aus souveränen Nationalstaaten ist laut Hveem ungeeignet, internationale Vorgänge zu verwalten. Gestützt wird diese Meinung von der „International Commission on Global Governance“ (ICGG), die auf die Notwendigkeit verweist, dichtere Strukturen von internationalen Normen zu schaffen und Rechtsstaatlichkeit global auszuweiten. Außerdem soll die Partizipation und der demokratische Einfluss von BürgerInnen auf globale Prozesse ermöglicht werden. Das Potential regionaler Kooperation ist nach Meinung der Kommission in den meisten Teilen der Welt noch nicht ausgeschöpft.¹⁰⁶

Regionale Governance als Konzept schließlich wird von Simon Hix erstmals zur Beschreibung von komplexen, mehrstufigen Prozessen der Entscheidungsfindung und Implementierung innerhalb der Europäischen Union (EU) herangezogen.¹⁰⁷ Er geht dabei von drei zusammenhängenden Charakteristiken aus. Erstens wird Governance auf regionaler Ebene nicht mehr exklusiv vom Staat geleitet, sondern beinhaltet alle Aktivitäten von sozialen, politischen und administrativen AkteurInnen. Die zweite Charakteristik umfasst die Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen im Prozess, die nicht mehr hierarchisch sondern polyzentrisch angelegt ist und von gegenseitiger Abhängigkeit beeinflusst wird. Drittens ist nach Hix die Schlüsselfunktion von Governance die

105 Hveem (2003), S. 87.

106 Hveem (2003), S. 82.

107 Hix (1998).

Regulierung von sozialen und politischen Risiken, was bedeutet, dass Umverteilung nicht als Ziel auf der Agenda steht.

Laut Kahrmann bestehen viele Gemeinsamkeiten mit Governance auf nationaler Ebene, die durch den Blick auf interne und externe Faktoren noch deutlicher zum Vorschein kommen. Intern ist das Vertrauen auf regionale Governance die Reaktion auf fehlende Ressourcen in den gemeinschaftlichen Institutionen. Extern soll durch regionale Governance eine Antwort auf die steigende internationale Interdependenz und die Unfähigkeit der Regierungen mit Problemen wie dem freien Waren- und Personenverkehr unilateral umzugehen geliefert werden.¹⁰⁸

Auf ähnliche Weise sieht Helge Hveem¹⁰⁹ die Faktoren, die für ein Umdenken der Staaten, die Entscheidungsmacht zu regionalisieren, verantwortlich sind. Sein Konzept basiert auf den Ansätzen von Karl Polanyi wonach der Ruf nach regionaler Governance daraus resultiert, dass sich Staaten entscheiden müssen, welche Form des internationalen Systems besser zu verwalten ist, entweder Globalisierung unter der Kontrolle des Kapitals oder regionale Kooperation von Regierungen. Demnach ist regionale Governance die Antwort auf Globalisierung und gleichzeitig auf alternative Strukturen von Governance im Inneren der Region. Die alternativen Strukturen setzen sich aus der transnationalen und privaten wirtschaftlichen Governance in Form von multinationalen Unternehmen auf der einen Seite und der transnationalen Gesellschaft aus Nichtregierungsorganisationen, Koalitionen und Netzwerken auf der anderen Seite zusammen. Der Umgang mit diesen beiden Strukturen ist leichter auf der Ebene über dem Staat über kollektive staatliche Handlungen zu bewerkstelligen und schafft Möglichkeiten zur Regulierung, der Bildung von Allianzen und Machtteilung.

Die Stärke von regionalen Projekten hängt davon ab, ob sie klare und weithin akzeptierte Wahrnehmungen schaffen können, dass komparative Vorteile bei der Lösung von internationalen Governance-Problemen existieren. Komparative Vorteile ergeben sich auf Grund von Effizienz, Identität und Legitimität. Das transnationale Business setzt sich für Effizienz als Zielvorgabe für Governance ein, während für die transnationale Gesellschaft Legitimität und Identität die wichtigsten Faktoren darstellen. Diese Aspekte von kollektivem Handeln führen zu einer Steigerung der Tendenz zur Partizipation und damit zu legiti-

¹⁰⁸ Krahmann (2003), S. 328.

¹⁰⁹ Hveem (2003), S. 93.

mierter Governance, welche in der Theorie auch als ein Merkmal des Neuen Regionalismus angeführt wird.¹¹⁰

Für die Fragestellung in dieser Arbeit ist es essentiell, die Einbindung der Zivilgesellschaft in und ihren Beitrag für regionale Governance zu untersuchen. Die Rolle der Zivilgesellschaft in regionaler Governance kann nach Godsäter und Söderbaum auf Basis von vier verschiedenen Typologien skizziert werden:¹¹¹

- Zivilgesellschaft als Partner
- Zivilgesellschaft als legitimierender Faktor
- Zivilgesellschaft in Widerstand gegenüber regionaler Governance
- Zivilgesellschaft als manipulierender Faktor

CSOs als Partner verbinden sich mit staatlichen AkteurInnen und zwischenstaatlichen Strukturen hauptsächlich, um gemeinsame Probleme auf Basis von Beratungen zu lösen. Da diese „Partner-CSOs“ der formalen regionalen Governance im Grunde positiv gegenüberstehen, übernehmen sie Aufgaben des Monitorings und der Gewährleistung der Implementierung öffentlicher Politiken, sowie des Lobbyings für regionale Politik. Vielfach übernehmen sie die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen gemeinsam mit Regierungen in marginalisierten Bereichen.

Die zweite Typologie betrifft CSOs, die in ihrer Funktion regionale Governance legitimieren und dadurch das Problem des demokratischen Defizits, das regionalen zwischenstaatlichen Strukturen inhärent ist, angehen. Die CSOs suchen Kollaborationen mit staatlichen AkteurInnen aber nicht auf Grundlage von direkten Partnerschaften, sondern sie engagieren sich auf kritische Weise durch die Befürwortung von politischen Reformen. Die Ziele dieser CSOs umfassen neben dem Vorantreiben von Reformen die Steigerung von Verantwortlichkeit und Demokratie in regionaler Governance.

CSOs, die Widerstand gegenüber regionaler Governance leisten, versuchen strukturellen Wandel in regionalistischen Regimen durchzusetzen. Die Beziehung zu staatlichen AkteurInnen ist durch die Ablehnung von einer ungerechten Gesellschaft und der kapitalistischen Ordnung geprägt von Auseinandersetzungen. Eine wichtige Strategie von

¹¹⁰ Vgl. Hveem (2003), S. 93–94.

¹¹¹ Godsäter und Söderbaum (2010), S. 151–152.

widerständigen CSOs ist die Mobilisierung der Bevölkerung, um Formen von nicht nachhaltigen Entwicklungen aufzuzeigen und zu transformieren.

Manipulierende CSOs sind von eigenen Interessen geleitet und haben allgemein nur geringes Interesse an regionaler Governance oder Partizipation in zivilgesellschaftlichen Netzwerken. Sie sind vor allem darauf aus, Ressourcen zu ihrem persönlichen Vorteil zu lukrieren und können deshalb auch die Rolle einer zerstörerischen Kraft in der Gesellschaft einnehmen.

Die verschiedenen Typologien von Partizipation von CSOs konkurrieren untereinander, überschneiden sich aber fallweise auch in ihren Zielvorstellungen. Generell dürfen nach Godsäter und Söderbaum Widersprüche und Konflikte innerhalb der Zivilgesellschaft sowie die Heterogenität der Verbindungen zwischen Zivilgesellschaft und Staaten nicht außer Acht gelassen werden.¹¹²

5. Regionalismus in ASEAN

5.1 Entwicklungen des südostasiatischen Regionalismus mit Schwerpunkt auf „Top-down“ Prozesse der ökonomischen Integration

5.1.1 Regionalismus unter der bipolaren Weltordnung

In der Nachkriegszeit war Asien generell durch regionale Desintegration charakterisiert. Dies lag zum einen daran, dass die großen europäischen Reiche ihre Kolonien – zumindest kurzfristig – wieder herstellen konnten, aber auch an der Teilung der Länder, die ihre Unabhängigkeit erlangten. Die Gründung der Volksrepublik China erfolgte nach einem Bürgerkrieg ohne Taiwan, Korea bezahlte die Unabhängigkeit mit einer Zweiteilung und die Grenze zwischen dem nördlichen und südlichen Vietnam wurde gleichsam zur Verwerfungslinie zwischen Kommunismus und Kapitalismus. Regionale Bestrebungen waren zu

¹¹² Godsäter und Söderbaum (2010), S. 161.

diesem Zeitpunkt nicht von Bedeutung, stattdessen wurde Multilateralismus als Basis für die bestehende Nachkriegsordnung angesehen. Die unabhängigen Staaten wurden in die UNO aufgenommen und es wurde ein System von regionalen Kommissionen geschaffen, die 1947 in Bangkok zur Gründung der „Economic Commission for Asia and Fareast“ (ECAFE) führten.

Die bipolare Weltordnung im Rahmen des Kalten Krieges sorgte für eine Teilung der Region in den Fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts. China und Nordkorea standen als Verbündete der Sowjetunion den Staaten von Japan, Südkorea und Taiwan, die sich unter dem Sicherheitsschirm der USA befanden, gegenüber. Im sozialistischen Pendant zum Marshallplan dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe („Comitee for Mutual Economic Assistance“, CMEA oder Comecon) war hingegen nur Nordvietnam Mitglied. Auf der Gegenseite wurde 1954 von den anti-kommunistischen Ländern Thailand, den Philippinen und Pakistan die „Southeast Asia Treaty Organization“ (SEATO) ins Leben gerufen. Indonesien und Indien wiederum waren führende Mitglieder in der sogenannten Gemeinschaft der blockfreien Staaten, wodurch ihnen seitens der USA ein deutliches Maß an Misstrauen entgegengebracht wurde. Im Jahr 1961 schlossen sich mit der „Association of Southeast Asia“ (ASA) die Staaten Malaysia, Thailand und die Philippinen zu einer westlich beeinflussten anti-kommunistischen Gruppe mit vordergründig politischen Motiven zusammen. Dieser Gruppe sollte 1967 nach Vertiefung des Ost-West-Konflikts und Andauern des Stellvertreterkrieges in Vietnam, gefördert durch anti-kommunistische Motive die Basis für die Gründung der „Association of South East Asian Nations“ (ASEAN) bilden.¹¹³

i) ASEAN – Start als Sicherheitsregime

Mit der Deklaration von Bangkok 1967 wurde ASEAN von den Außenministern der Staaten Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand ins Leben gerufen und die Ziele der neuen Gemeinschaft für regionale Kooperation in einem kurzen Dokument mit nur fünf Artikeln definiert. Diese Ziele umfassten die Kooperation auf wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, technischen Gebieten sowie unter anderem auf dem Feld der Bildung und die Förderung von regionalem Frieden und Stabilität durch die

113 Narine (1998), S. 199.

Einhaltung von Gerechtigkeit, der Gesetzgebung und der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen. Es wurde festgelegt, dass die Gemeinschaft offen für alle Staaten der südostasiatischen Region sein sollte, die diese Ziele, Prinzipien und Bestimmungen unterzeichnen und erklärt, dass ASEAN

„the collective will of nations of Southeast Asia to bind themselves together in friendship and cooperation and, through joint efforts and sacrifices, secure for their peoples and for prosperity the blessings of peace, freedom and prosperity.“¹¹⁴

In den ersten Jahren war die Gemeinschaft noch größtenteils ein Rahmenwerk für nicht-kommunistische Staaten und diente einerseits der Stabilisierung der innerstaatlichen Politiken in der Aufarbeitung der Dekolonisation und andererseits als gemeinsame Front gegen die kommunistischen Nachbarländer, die von Vietnam angeführt wurden.¹¹⁵ Die ASEAN stand für eine Regionalisierung der Sicherheitspolitik, ausgelöst auch durch die sogenannte Nixon-Doktrin von 1969, in der der damalige US-Präsident Nixon forderte, die verbündeten Staaten sollten die militärische Verteidigung durch eigene Mittel bestreiten. Die Außenminister der ASEAN-Staaten erarbeiteten 1971 die ZOPFAN („Zone of Peace, Freedom and Neutrality“), die zum Ziel hatte, keine Großmachteinflüsse in Südost-Asien mehr zuzulassen. Im Jahr 1976 wurde die erste Konferenz der ASEAN Staatsoberhäupter auf Bali einberufen, bei der zwei grundlegende Abkommen beschlossen wurden: Die „Declaration of ASEAN Concord“ und der „Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia“ (TAC). Der TAC war zum einen ein Nichtangriffspakt zwischen den Staaten von ASEAN und zum anderen ein Verhaltenskodex für staatliche Interaktion in Südostasien. Der TAC ließ ausdrücklich die Aufnahme von Staaten außerhalb von ASEAN zu.¹¹⁶ Die Anfänge von ASEAN waren also geprägt von einem sicherheitspolitisch motivierten Regionalismus, der in der wissenschaftlichen Analyse hauptsächlich aus realistischer Sicht untersucht wurde.¹¹⁷

Dass trotz der wirtschaftlichen Ausrichtung der Sicherheitsaspekt eine so große Rolle spielte, war dem Umstand vieler intra-regionaler Spannungen geschuldet. Die Hauptquellen der Konflikte war erstens die grenzübergreifende ethnische, politische und ideologische Herausforderung für die staatlichen Strukturen und den Bestand der Regime,

114 Flores und Abad. (1997) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

115 Khoo (2004), S. 329.

116 Narine (1998), S. 200–201.

117 Rüland (2002), S. 139–141.

zweitens gab es eine Vielzahl von Streitfällen bezüglich Grenzen und Territorien und drittens war die Region von Konflikten auf Grund von Machtrivalitäten oder Interventionen geprägt. Diese Quellen wirkten meist gegenseitig verstärkend und kaum ein Konflikt basierte nur auf einem der genannten Ursachen. Beispiele dafür sind der Krieg zwischen Indonesien und Malaysia beziehungsweise Singapur, der Anspruch der Philippinen auf Sabah oder etwa die vietnamesische Invasion in Kambodscha, die mit dem Vertrag von Paris 1991 ihr Ende fand. Damit galt einer der größten Konflikte als gelöst, dennoch blieben zwischenstaatliche territoriale Streitigkeiten und separatistische Bewegungen auch nach Jahrzehnten der Gründung von ASEAN aufrecht.¹¹⁸

Das ist mit ein Grund warum Amitav Acharya, der der Frage nachgeht, ob ASEAN als Beispiel für eine regionale Sicherheitsgemeinschaft dienen kann, ASEAN noch als Vorstufe in Form eines Sicherheitsregimes ansieht.¹¹⁹ Für die Existenz einer Sicherheitsgemeinschaft fehlen seiner Meinung nach strikte und überwachte Normen über die Nichtandrohung und Nichtanwendung von Gewalt, auch wenn die Region über erkennbare Normen und Prinzipien zur Bewahrung der Stabilität verfügte, die aber relativ abstrakt und von informeller, psychologischer Natur waren.¹²⁰

Trotz der bestehenden bilateralen Spannungen, territorialen Streitfälle und Militarisierung waren die Konflikte in den 1990er Jahren generell von geringer Intensität, weil die Möglichkeit einer ernsthaften Auseinandersetzung oder Krieg als Problemlösung ausgeschlossen wurde. Einzig der Großmacht China, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ihre Sicherheitsbedenken verstärkt auf die Region bezog, wurde in den Konflikten im Südchinesischen Meer zugetraut, Forderungen gewaltsam durchzusetzen.¹²¹

Autoren wie Khoo hegen Zweifel am Konzept der Sicherheitsgemeinschaft, da für sie die spezielle Zusammenstellung der südostasiatischen Region nicht mit eurozentristischen Mittel erklärt werden könne. Diese Kritik beruht auf der Annahme seit Anfang der 1990er Jahre über das Bestehen des sogenannten „ASEAN Way“ der Problemlösung, der die Limitierung des westlichen diplomatischen Prozesses aufdeckt und die westlichen Werte herausfordert. Im Gegensatz zur westlichen Betonung von legalistischen Formen,

118 Acharya (1995), S. 291.

119 Er stützt seine Analysen auf das Konzept von Deutsch, der bei der Untersuchung der Verhältnisse der Nachkriegszeit in Europa zwischen Sicherheitsregime, Sicherheitsgemeinschaft und Verteidigungsgemeinschaft („defence community“) unterscheidet

120 Acharya (1995), S. 300.

121 Acharya (1995), S. 291.

Abkommen, Verträgen und Institutionen entspricht der asiatische Weg mehr dem „*meeting of hearts and minds*“ und beruht auf Konsens, Gruppendruck und „gutem Benehmen“. Asien kam zu dem Zeitpunkt ohne supranationale Institutionen aus, Regionalismus basierte auf informellen Netzwerken mit integrativem Charakter. Ein deutliches Zeichen für die Auswärtsorientierung und ein Erweiterungsbestreben wurde mit der Aufnahme des ehemals kommunistischen Landes Myanmar gesetzt.¹²²

ii) Anfänge des ökonomischen Integrationsprozesses

Bei der Untersuchung der ökonomischen Integration innerhalb der Region Ostasiens muss zunächst festgehalten werden, dass die Staaten in den 1950er und 1960er Jahren mit gemeinsam nur etwa 4 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu einem der wirtschaftlich relativ unterentwickelten Gebiete der Welt zählten. Sie standen damit auf einer Stufe mit den Staaten der Sub-Sahara-Region.¹²³ Vor diesem Hintergrund starteten die Staaten wirtschaftspolitische Programme, die als das asiatische Entwicklungsmodell oder „Wirtschaftswunder“ bekannt wurden, mit dem Ziel einer nachholenden Entwicklung und dem Ausbau des Binnenmarktes. Die Bedeutung von ASEAN in diesen Prozessen wird nun thematisiert.

ASEAN war seit ihrer Gründung bis in die Mitte der 1970er Jahre eine offenkundig sicherheitsbezogene regionale Organisation. Auf dem ersten Gipfeltreffen 1976 auf Bali wurde erstmals beschlossen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu vertiefen und der ökonomischen Agenda größere Priorität im Rahmen von regelmäßigen Treffen der Wirtschaftsminister zukommen zu lassen. Es wurde ein Aktionsprogramm bestehend aus Instrumentarien zur Förderung von Industrieprojekten und einem präferenziellen Handelsabkommen (PTA) aufgesetzt. 1977 trat dieses auf einer Reihe von Tarifierduktionen im Güterhandel basierende PTA in Kraft. Die Umsetzung war aber - auch auf Grund der langen Listen von ausgeschlossenen Gütern - äußerst ineffizient und Mitte der 1980er Jahre waren erst 5 -10 Prozent des intra-regionalen Handels betroffen.¹²⁴

Ein Schwerpunkt wurde deshalb auch auf die extensiven Verbindungen zu den Dialogpartnern gesetzt, da diese als die wichtigste Quelle für Handel, Kapital, Technologie und

¹²² Khoo (2004), S. 314.

¹²³ Dent (2008), S. 3.

¹²⁴ Dent (2008), S. 88.

Entwicklungshilfe angesehen wurden. Auf dem dritten Gipfeltreffen 1987 wurde das Ziel der Revitalisierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ausgegeben. Diese sollte erstens durch einen Fünf-Jahres-Plan zur Ausweitung der Abdeckung auf 90 Prozent des intra-regionalen Handels und zweitens durch eine engere Zusammenarbeit auf den Gebieten Finanz- und Bankwesen, Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Energie, Transport und Kommunikation, Nahrung, sowie Land- und Forstwirtschaft auf Kurs gebracht werden.¹²⁵

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde ASEAN durch die Vertiefung der Globalisierung und des internationalen Regionalismus gezwungen seine Daseinsberechtigung neu zu überdenken. Es war zu diesem Zeitpunkt ein wachsender Konsens unter den Mitgliedsstaaten vorhanden, die ökonomische Agenda weiter zu forcieren.¹²⁶

iii) Die Asienpolitik der USA während des Kalten Krieges als exogener Faktor

In diesem Teil der Arbeit soll kurz darauf eingegangen werden, welche Rolle die USA im Multilateralismus der Nachkriegsordnung spielten. Die Gründung der Bretton Woods Institutionen versetzte die USA in die Lage, die Aufsicht über diesen Multilateralismus zu übernehmen und Anreize für besondere multilaterale Verhaltensweisen zu schaffen, die für einen sogenannten „Lock-in“ einer offenen liberalen ökonomischen Ordnung sorgen sollten. Dabei wurde darauf geachtet, vor allem die Fehler aus der Zwischenkriegszeit in Form von Isolation, Autarkie, Nationalismus oder „beggar-thy-neighbour“-Politik¹²⁷ zu vermeiden. Diese liberale Ordnung spiegelt auch die amerikanischen Normen, sowie politische Interessen und politische Präferenzen von damals wider. Damit waren die multinationalen Konzerne mit Basis in den USA und der US-Finanzsektor die größten Profiteure des „goldenen Zeitalters“ des Kapitalismus in den ersten dreißig Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Die amerikanische Hegemonie erfuhr in dieser Zeit große Legitimität und Unterstützung, weil die amerikanische Macht durch die multilateralen Institutionen beschränkt schien und überhaupt durch den Kalten Krieg eine Selbstbeschränkung der USA zu beobachten war.¹²⁸ Dies hatte weitreichende Effekte für die ostasiatische Region, die bis hinauf in die Gegenwart spürbar sind, denn die USA tolerierten verschiedene soziale, politische und wirtschaftliche Praktiken, die in der Form sonst

125 Flores und Abad. (1997) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

126 Dent (2008), S. 89.

127 Beeson (2004), S. 2.

128 Beeson (2004), S. 2.

nicht geduldet wurden, um sich der Verbündeten in dieser Region sicher sein zu können. Der staatlich geführte und exportorientierte Entwicklungsprozess in Ostasien mit dem Ergebnis einer exzessiven Penetration nordamerikanischer Märkte wurde durch diese speziellen Konstellationen erst möglich („Asian Way“).

Die amerikanische Politik teilte, wie oben angesprochen, die Region unter dem Einfluss des Ost-West-Konflikts aber auch entlang ideologischer Linien. Dies äußerte sich nicht nur im Zusammenschluss der jeweils verbündeten Blockstaaten, sondern führte auch zu einem „hub-and-spoke“-System von bilateralen Verträgen, die bis heute engere Verbindungen und Kooperation in der Region erschweren.¹²⁹

Laut Beeson ist die Bedeutung der US-Politik für die Region Ostasiens durch die folgenden drei Punkte bestimmt. Erstens, kann eine Neigung zum Bilateralismus festgestellt werden. Zweitens ergeben sich durch die Beziehungen zu den USA bedeutende Einschränkungen für multilaterale Prozesse und drittens sorgen diese Beziehungen für beachtliche potenzielle Hindernisse für regionale Integration. Wie sich diese Punkte zusammen mit den externen Einflüssen der APEC auf die weitere Entwicklung des Regionalismus in Ostasien ausgewirkt haben, soll im nächsten Abschnitt erklärt werden.

5.1.2 Neuer Regionalismus als Motor für ökonomische Integration

i) APEC und offener Regionalismus als exogener Faktor

Die Entstehung der „Asian-Pacific Economic Cooperation“ (APEC) Ende der 1980er Jahre ist mit dem Konzept des offenen Regionalismus in Zusammenhang zu setzen und hat seinen Ursprung in den frühen Diskussionen im Asiatisch-Pazifischen Raum über die Ausdehnung des regionalen Handels. Ziel war die Beseitigung von Barrieren und die Schaffung von regionaler Kooperation ohne Diskriminierung Außenstehender. Im Gegensatz zu anderen regionalen Kooperationen wie der EU oder NAFTA sollte die APEC

„not be directed towards the formation of an inward looking trading bloc, but, instead, it should strengthen the open, multilateral economic and trading systems in the world.“¹³⁰

¹²⁹ Beeson (2004), S. 4.

¹³⁰ ASEAN(1990) nach Garnaut (2004), S. 6.

Bemühungen zur regionalen Integration im Asiatisch-Pazifischen Raum haben schon lange Tradition. Die Ideen für Kooperation in diesem Raum gehen bis in die 1960er Jahre zurück. Ein erster offizieller Versuch startete in den späten 1970er Jahren durch eine von Japan initiierte Gruppenstudie „Pacific Basin Co-operation Concept“ (PBCC). Diese Studie wurde an der Australian National University als gemeinsames Forschungsprojekt mit Japan weiterentwickelt. Daraus entstand 1981 der Vorschlag für ein „Pacific Co-operation Comitee“ (PCC), welches aber nie implementiert wurde, da die Staaten zu große Angst vor dem Verlust der nationalen Souveränität hatten.¹³¹ 1982 wurde beim nächsten Meeting dann der Beschluss gefasst, einen ständigen Ausschuss und Studienarbeitsgruppen einzusetzen, außerdem wurde ein beratender Prozess eingeführt, der Akademiker mit Geschäftsleuten und Regierungsoffiziellen zusammenbringen sollte. Die „Pacific Economic Co-operation Conference“ (PECC) war damit das erste Forum für offizielle behördliche Gespräche und bildete den Grundstein für die Gründung der APEC. Diese erfolgte dann als Ergebnis des ersten Treffens auf Ministerebene 1989 in Canberra, an dem 26 Minister teilnahmen, die ASEAN, PECC sowie das „South Pacific Forum Secreteriat“ waren als offizielle Beobachter eingeladen.¹³²

Seitdem finden jährliche Ministertreffen in jeweils einem anderen Land der Region statt. Hier sind die auf Grund ihrer Ergebnisse wichtigsten Treffen hinauf bis in die Gegenwart aufgelistet. 1992 wurde in Bangkok der Startpunkt für einen Institutionalisierungsprozess durch die Schaffung eines ständigen APEC-Sekreterats in Singapur gesetzt. 1994 wurde in Bogor, Indonesien, ein für die Zukunft der APEC richtungsweisendes Meeting abgehalten. Am Ende stand der Beschluss der „Bogor Declaration of Common Resolve“ oder kurz „Bogor Goals“, die freien Handel und Investitionen in der Region für die Industrienationen ab 2010 und für die Entwicklungsökonomien ab 2020 festschrieben. Dem starken Bedürfnis der APEC-Staaten nach offener Wirtschaft und Auswärts-Orientierung wurde dann im Jahr darauf 1995 in Osaka Aufmerksamkeit geschenkt, als die konkreten Methoden zur Liberalisierung des Handels mit Nicht-Mitgliedsstaaten zur Diskussion standen. Ergebnis davon war der Konsens des „Osaka Action Plan“, der in der „Osaka Action Agenda“ (OAA), bestehend aus individuellen (IAP) und kollektiven (CAP) Aktionsplänen, mündete und das Prinzip des abgestimmten Unilateralismus übernahm. Die IAPs

¹³¹ Carlowitz und Goydke (2001), S. 2.

¹³² Die 26 Minister waren aus ASEAN -6 (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand), den 5 großen Industrienationen des Pazifischen Raums (USA, Japan, Kanada, Australien, Neuseeland) und Südkorea.

stellen das Kernstück des offenen Regionalismus dar, jedes Mitglied schlägt diese individuellen Pläne zur Handelsliberalisierung und Erleichterung von Investment bei den jährlichen Gipfeln als nationales, nicht verhandelbares Angebot zur Liberalisierung vor. Die CAPs betreffen die sektorale Liberalisierung regionenweit von allen APEC-Mitgliedern auf nicht diskriminierende Weise. Alle diese Maßnahmen beruhen auf Freiwilligkeit und sind individuelle Entscheidungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten („*non-binding character*“). In den darauf folgenden Jahren werden diese individuellen Aktionspläne bei den jährlichen Treffen eingereicht und durch den dadurch geschaffenen Gruppendruck werden die Staaten zu mehr Leistungsbereitschaft hinsichtlich Liberalisierungen gedrängt. Dennoch wird auch Kritik laut, denn in einigen Staaten sind die eigenen Vorgaben geringer als die bereits in Verhandlungen mit der WTO gemachten Zugeständnissen. 1999 kommen erstmals Bedenken wegen des langsamen Fortschritts zur Erreichung der „Bogor Goals“ auf.¹³³ Auf den Treffen 2001 in Shanghai und 2002 in Las Cabas in Mexiko kommt es deshalb mit dem „Shanghai Accord“ und „APEC Implementation Framework“ zu einem Verstärken der Maßnahmen zur Realisierung der Vorgaben. 2005 wird die „Busan Roadmap to the Bogor Goals“ mit demselben Ziel vorgestellt. 2010, im Jahre der vorgesehenen Erreichung der „Bogor Goals“, wird der „Report on APEC's 2010 Economic Progress towards the Bogor Goals“ veröffentlicht. Darin sind eine Reihe von Fortschritten auf dem Weg zu einer vollständigen Liberalisierung von Handel und Investment zu erkennen, die Eliminierung aller Tarife ist aber selbst in den industrialisierten Staaten nicht vollzogen, dennoch gehen die Liberalisierungen über das von der WTO vorgegebene Maß hinaus.

Im Asiatisch-pazifischen Raum war die Beziehung zwischen Regionalismus und dem Rest der Welt von Beginn der ersten Verhandlungen an ein zentraler Diskussionspunkt. Wie zuvor bereits erwähnt, sollte kein APEC-Block errichtet werden, die Problemstellungen waren demnach gänzlich andere als in Verhandlungen zu den üblichen Freihandelsabkommen und Zollunionen (NAFTA, EU) zu jener Zeit, die in ihrer Form Handelsdiskriminierung gegenüber Nicht-Mitgliedern bedingten. Es ging in erster Linie darum, die Offenheit des regionalen Abkommens zu festigen und mittels verschiedener Methoden dafür zu sorgen, dass innerhalb der APEC abgeschlossene Abkommen mit der Idee des offenen Regionalismus kompatibel gestaltet werden.¹³⁴ Der offene Regionalismus

¹³³ Vgl. Carlowitz und Goydke (2001), S. 1–3.

¹³⁴ Sutton (2007), S. 138.

wurde von der APEC von der Gründung an als „fundamentales Prinzip“ aufgenommen, obwohl es zu diesem Zeitpunkt von offizieller Stelle noch keine Definition gab. Was waren nun die Gründe für den von der APEC eingeschlagenen Weg? Laut Bergsten kann der offene Regionalismus in der Auseinandersetzung zwischen Globalismus und Regionalismus über die Möglichkeiten von regionalen Abkommen als „*building blocks*“ oder „*stumbling blocks*“ auf dem Weg zu freiem Welthandel als Lösungsansatz in Form eines Mittelweges verstanden werden.¹³⁵

Das ist aber nur einer der zahlreichen Gründe für die Übernahme des Konzepts des offenen Regionalismus in der APEC-Zone. Nach Sutton¹³⁶ spielten die zunehmende Wichtigkeit von Neoliberalismus in den Regierungskreisen der APEC-Staaten und die damit zusammenhängenden Privatisierungen und Deregulierungen eine entscheidende Rolle, denn durch die engere Kooperation der Länder wurden administrative und regulatorische Mechanismen auf regionaler Ebene notwendig. Gleichzeitig wurde der Liberalisierungsdiskurs im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT/WTO als wichtige Verhandlungsbasis wahrgenommen, auf der die wirtschaftlich strategischen Interessen der Staaten in der APEC-Zone konvergierten. Das zeigte sich auch dadurch, dass in Verhandlungen zur Gründung der APEC und bei den jährlichen Treffen Kompatibilität mit den Artikeln der GATT/WTO Verordnungen von großer Bedeutung war.

Speziell von Seiten der asiatischen Staaten war ein multilateraler Zugang zu internationaler Kooperation zu beobachten. So waren die fünf größten Handelspartner im asiatischen Raum (China, Hong Kong, Japan, Korea und Taiwan) bis Mitte der Neunziger Jahre noch an keinem Freihandelsabkommen als Partner beteiligt, stattdessen traten diese Staaten für unilaterale Liberalisierung ein. Ursache dafür waren die ohnehin schon in den nationalen Entwicklungsplänen der asiatischen Staaten verankerten Handelsliberalisierungen, die unter anderem durch die signifikanten Handels- und Investitionsbeziehungen vor allem zu den USA und durch den dadurch ausgeübten Druck, Tarife zu senken, zu Stande kamen.¹³⁷

Die ASEAN-Staaten meldeten bereits vor der Gründung der APEC Bedenken gegenüber den Intentionen der Pazifischen Gemeinschaft an, da sie durch dieses Konzept eine Schwächung ihrer Verhandlungsposition - bis hin zu neuen Formen des Neo-Kolonia-

135 Bergsten (1997), S. 1–3.

136 Sutton (2007), S. 139.

137 Bergsten (1997), S. 3.

lismus - fürchteten. Diese Besorgnis wurde innerhalb der APEC thematisiert und in diversen Erklärungen ein Bekenntnis zu Offenheit und Komplementarität zu ASEAN abgegeben, auch weil die Mitgliedschaft der USA und deren Bestreben, eine bedeutende Rolle in der Zusammenarbeit einzunehmen, die Befürchtungen zusätzlich nährten. Diese Bedenken waren aber nicht lange vorherrschend, denn durch den Beschluss für die Errichtung eines ASEAN Freihandelsabkommens (AFTA) als asiatischem Pendant zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) Anfang der 1990er Jahre sahen die ASEAN-Staaten ihre Verhandlungsmacht gefestigt. Für die APEC blieb die Erkenntnis, dass die Möglichkeiten für die APEC begrenzt blieben, *die* Alternative zu diskriminierenden Handelsabkommen bereitzustellen.¹³⁸

Vor dem Hintergrund dieser wirtschaftlichen Realitäten und Konstellationen wird deutlich, weshalb der offene Regionalismus zentral für die Zusammenarbeit und die regionale Integration innerhalb der APEC ist. Es wird aber auch deutlich, dass der offene Regionalismus durch politischen Konsens in den Verhandlungen über die asiatisch-pazifische Zusammenarbeit entstanden ist und viele grundlegende Elemente des Konzepts darauf zurückzuführen sind. Die Mitgliedsstaaten der ASEAN traten in diesem Prozess als führende Kräfte zum Vorschein und zu einem gewissen Grad ist der offene Regionalismus der APEC auch auf das Beharren dieser Staaten auf multilateraler Liberalisierung zurückzuführen. Innerhalb der ASEAN liefen gleichzeitig Bestrebungen den eigenen regionalen Wirtschaftsraum in eine Freihandelszone zu transformieren.

ii) AFTA – ASEAN Free Trade Area

Auf dem ASEAN Gipfeltreffen 1992 in Singapur veröffentlichten die Wirtschaftsminister die Deklaration über das Abkommen für einen gemeinsamen effektiven präferenziellen Tarif auf Industriegüter, sowie auf Investitionsgüter und verarbeitete Agrargüter innerhalb der Region. Damit war die Grundlage in Form einer Tarif – und Handelsstruktur für die Gründung einer „ASEAN Freihandelszone“ (AFTA) geschaffen und der Weg für ein Vorantreiben der wirtschaftlichen Agenda bereit. Wie die APEC ist auch die AFTA durch das Leitmotiv eines offenen Regionalismus bestimmt, denn die nach außen gerichtete wirtschaftliche Orientierung sollte das Wirtschaftswachstum beschleunigen.¹³⁹

138 Sutton (2007), S. 140.

139 Flores und Abad. (1997) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

Die neue Freihandelszone sollte die Region in einen gemeinsamen Binnenmarkt und eine gemeinsame Produktionsbasis transformieren und diene durch die Verlockungen eines größeren Binnenmarktes als Instrumentarium um ausländische Direktinvestitionen (FDI) anzuziehen. Ein weiterer wichtiger Punkt besteht in der neu geschaffenen Möglichkeit, die Abwanderung von FDI nach China zu verhindern, denn FDI gelten als wichtigste Quelle für Wachstum in der Region. Daraus resultierte ein Wachstumsimperativ, der die Vorgaben für AFTA in Richtung offenem Regionalismus lenkte.¹⁴⁰

Generell erwartete man sich durch die vertieften handels- und Investitionsverknüpfungen auch verbesserte Möglichkeiten wirtschaftliche Entwicklung auf einer breiten Basis zu unterstützen. Chirathivat stellt dabei die wichtige Rolle von japanischen Unternehmen in der Region in den Mittelpunkt, die durch ihre „*flying geese*“-Politik für einen Anstieg der FDI und des Handels sorgten, indem sie die Produktion von arbeitsintensiven Gütern in Entwicklungsökonomien auslagerten.¹⁴¹

Die ambitionierten Vorhaben im Rahmen der AFTA werden auch dadurch verdeutlicht, dass nur wenige Jahre nach der Implementierung im Jahr 1995 bereits eine Straffung des Zeitrahmens von 15 auf 10 Jahre durchgesetzt wurde. Im gleichen Schritt wurden neben einer Expansion der AFTA, eine Ausweitung der Tarifiereduktionen auf Dienstleistungen und Maßnahmen für Handelserleichterungen, sowie neue Bestimmungen für intellektuelle Eigentumsrechte und Investitionen und die Eliminierung von nicht-tarifären Handelshemmnissen beschlossen. Eine Schwierigkeit bestand in den unterschiedlichen Entwicklungsstufen der neuen ehemals kommunistischen Mitgliedsstaaten. Ihnen wurde anfangs zugestanden, von einem vergrößerten Exportmarkt zu profitieren die Implementierung der eingegangenen Verpflichtungen aber um 10 Jahre nach hinten zu verschieben.¹⁴²

Insgesamt kam es zu einer Festigung der Region als Zielgebiet für Investitionen. Dieser Umstand wurde durch die Schaffung einer neuen Struktur für das Programm der industriellen Zusammenarbeit („ASEAN Industrial Cooperation“, AIP), die die gemeinsamen Produktionsaktivitäten der Industrie weiter fördern sollte, gestärkt. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten erlebte ebenso eine Steigerung auf bilateraler und regionaler Basis und ASEAN begann sich als regionale Organisation zu etablieren. Zu diesem Zeitpunkt wurden schon euphorische Meinungen vertreten, dass die Region unauf-

140 Nesadurai (2003), S. 240.

141 Chirathivat (2008), S. 83.

142 Flores und Abad. (1997) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis); Chirathivat (2008), S. 83.

haltsam in Richtung einer Führungsrolle in Ostasien und bedeutendem Player in der Weltwirtschaft unterwegs war. Die darauf folgenden Ereignisse rund um die Asienkrise 1997 brachten aber augenscheinliche Probleme ans Tageslicht, die die regionale Integration Ostasiens und besonders ihre speziellen Charakteristika in Frage stellten. Im folgenden Kapitel werden die Gründe der Währungskrise und ihre Auswirkungen auf den Regionalismus in Ostasien angeführt.

5.1.3 Die Asienkrise als Bruch in der Entwicklung

Im Juli 1997 brach der thailändische Baht stark ein und in seinem Sog verloren auch die Währungen von Indonesien, Südkorea und Malaysia um bis zu 80 Prozent ihres Wertes. Dies markierte den Startpunkt für eine veritablen Finanzkrise in der Region und in weiter Folge auf globaler Ebene¹⁴³, in deren Folge die Volkswirtschaften der genannten Staaten zwischen 6 – 13 Prozent schrumpften, tausende Unternehmen bankrott gingen und Millionen von Arbeitsplätzen vernichtet wurden. Staaten wie Indonesien kämpften mit einer nicht mehr für möglich gehaltenen Massenarmut in deren Verlauf nahezu die Hälfte der Bevölkerung unter die Armutsgrenze gesunken war. Die heftigen wirtschaftlichen Auswirkungen setzten sich in politischen Krisen in den Staaten Ostasiens fort und schufen so einen „Testfall“ für die Beständigkeit des asiatischen Regionalismus, da ASEAN am Rande eines Zusammenbruchs stand.¹⁴⁴

Nach Stiglitz war unter anderem ein schneller Anstieg an ausländischen Investitionen – vorrangig Kapitalbewegungen von den Industrieländern zu den Entwicklungsländern – in den Jahren vor der Krise bei gleichzeitig niedrigen Risikoprämien durch ein Überfluss an Liquidität ein Auslöser der Krise. Als nun die Investitionen stagnierten, wurden die Risikoprämien nicht schrittweise angepasst, sondern schnellten rasant in die Höhe und konnten nicht durch fiskalische Devisenreserven ausgeglichen werden, was die nationalen Währungen unter Druck setzte.¹⁴⁵

143 innerhalb eines Jahres wurde die Asienkrise zu einer globalen Finanzkrise in deren Folge auch Währungen wie der brasilianische Real und der russische Rubel abstürzten. Vgl. Stiglitz (2007) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

144 Rüland (2002), S. 144–145.

145 Vgl. Stiglitz (2007) (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

Von Seiten der ASEAN wurde zunächst auf nationalstaatlicher Ebene versucht, den Baht zu stützen und es war laut Rüland zu Beginn der Krise auch noch eine gewisse Solidarität innerhalb der ASEAN-Region erkennbar, indem Versuche unternommen wurden, eine gemeinsame Verteidigungslinie aufzubauen. Die Bemühungen um die Gründung einer asiatischen Wirtschafts- und Währungsunion, die vor allem von Japan ausgingen, scheiterten zum einen am Veto der USA im Internationalen Währungsfonds (IWF), zum anderen versagten die transregionalen Foren, weil die Staaten in der Krise auf unilaterale Problemlösung zurückgriffen und die Probleme auf die globale Ebene verlagert wurden. Dadurch wurde das Krisenmanagement in die Zuständigkeit von multilateralen Organisationen wie IWF, Weltbank, den G-7 oder G-22 übergeben, die die Hilfgelder zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen der Wirtschaftsordnung an Konditionalitäten koppelten.¹⁴⁶ Im nächsten Teil soll geklärt werden, wie es zu der Krise kommen konnte und wie sie sich auf den Regionalismus in Ostasien auswirkte.

i) Ursachen für die Krise

Der Premierminister von Thailand Chuan Leekpai führte 1998 in seiner Rede mit dem Titel „Lessons from the East Asian Financial Crisis“ in New York einige „hausgemachte“ Probleme als Gründe für das Eintreten der Krise an:

- Die Öffnung der Wirtschaft wurde ohne entsprechende Maßnahmen für mehr Disziplin durchgesetzt.
- Der Anlockung von enormen Kapitalflüssen stand eine fehlende Umsicht bei den Ausgaben gegenüber.
- Trotz der Schaffung von Wohlstand wurde gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit vernachlässigt.
- Der beständige Erfolg in der wirtschaftlichen Performance täuschte über Probleme wie bürokratische Ineffizienz, Mangel an Transparenz und Verantwortlichkeit hinweg, so dass Grundlagen in der Politik und Regierungsführung nicht überprüft wurden.
- Die Staaten Ostasiens wurden Teil einer globalisierten Welt, während vieles in der Gesetzgebung und Governance, sowie die Instrumentarien für makroökonomisches

¹⁴⁶ Rüland (2002), S. 145–146.

und Finanz- und Businessmanagement auf eine Modernisierung und Anpassung an internationale Standards wartete.

„There is immunity in success. As long as we continued to succeed, this complacency could go unpunished. But once the cracks appeared, we compounded the mistakes by committing much of our fiscal reserve to shore up insolvent finance companies and our foreign currency reserve to defend the baht. Naturally, we were quickly and severely disciplined by the market.“¹⁴⁷

Anhand dieses Zitats wird die Einsicht erkennbar, dass die Staaten durch die offensichtlichen Erfolge des asiatischen Entwicklungsmodells geblendet waren und die Vernachlässigung von notwendigen wirtschaftspolitischen Modernisierungen sich rächen mussten. Bei aller Selbstkritik stand der „ASEAN-Way“, auch wenn im Laufe der Krise die Nichteinmischungspolitik von einigen Staaten in Frage gestellt wurde, selbst nicht zur Debatte. Rüland sieht genau darin ein Grundproblem des ostasiatischen Regionalismus. Für ihn lag in der unzureichenden Institutionalisierung der „Schönwetterkooperation“ einer der Gründe für das Versagen der ASEAN wirksame Maßnahmen gegen die Krise zu treffen.¹⁴⁸ Welche Auswirkungen hatte die Krise nun auf den ostasiatischen Regionalismus und vor allem auf die Organisation der ASEAN?

ii) Auswirkungen der Krise auf den ostasiatischen Regionalismus

Eine erste Auswirkung der Krise war die Erkenntnis von der Verletzlichkeit und Anfälligkeit der Region gegenüber externen Einflüssen verbunden mit der Einsicht, dass das bestehende regionale Kooperationsabkommen unfähig war, einen entscheidenden Beitrag zur Problemlösung während der Krise zu leisten. Dadurch wurde die ASEAN vor allem in ihrem politischen Einfluss geschwächt. Auch weil der Versuch der Initiierung eines regionalen Währungsfonds nicht gegen die Opposition von den USA und China durchgesetzt werden konnte und stattdessen globaler Multilateralismus in die Bresche springen musste, fand ein Hinterfragen der Daseinsberechtigung der ASEAN statt.¹⁴⁹

Der politische Einfluss der ASEAN wurde bis zum Ausbrechen der Krise immer durch die wirtschaftliche Stärke legitimiert, wobei das Wirtschaftswachstum in den Ländern aber

147 ASEAN(2014a).

148 Rüland (2002), S. 147.

149 Vgl. Harris (2002), S. 126.

nicht der alleinige Verdienst der Bemühungen der ASEAN war. ASEAN verfolgte vielmehr seit der Gründung interne sicherheitspolitische Ziele in Form der Friedenssicherung, die durchaus eine wichtige indirekte Leistung für den wirtschaftlichen Erfolg durch die Bildung einer gemeinsamen Front gegen externe Herausforderungen darstellte, dadurch wurden aber eben auch keine Prozesse, um im Krisenfall ausländische Hilfe einzubinden, etabliert.¹⁵⁰

Was nach der Krise beobachtet werden konnte, war eine Ausweitung und Neuausrichtung des asiatischen Regionalismus durch die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Ost- und Südostasien. Noch im Jahr der Krise 1997 wurde mit der Realisierung einer Idee von einer regionalen Interessenvertretung für das pazifische Asien im Rahmen des „ASEAN +3“ (APT) genannten informellen Gipfeltreffens in Kuala Lumpur begonnen. Diese Bemühungen wurden auf einem weiteren ASEAN-Gipfel 1999 in Manila, im Zuge dessen sich die Teilnehmerstaaten der ASEAN mit China, Japan und Südkorea auf die Forcierung der wirtschaftlichen Kooperation einigten, intensiviert und durch den Beschluss regelmäßige Gipfel abzuhalten zu einem gewissen Grad institutionalisiert.¹⁵¹ Die Intention dahinter war unter anderem durch eine verbesserte Koordination und die Einbindung politisch und wirtschaftlich wichtiger Nachbarstaaten in ASEAN die Verhandlungsmacht gegenüber dem Westen zu stärken, da verhindert werden sollte, dass Reformen weiter von außen in die Region getragen werden. Das Ziel war die Etablierung eines Selbsthilfesystems und einer gemeinsamen „Asian voice“ in globalen Angelegenheiten, da die Krise gezeigt hatte, dass man sich nicht auf die Unterstützung der USA verlassen konnte.¹⁵²

5.1.4 Vertiefung der ökonomischen Integration nach der Krise

Die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration sollte auf zwei unterschiedlichen Wegen vonstattengehen. Der erste Weg, der eingeschlagen wurde, basierte auf AFTA und den über die Region hinausgehenden Freihandelsabkommen auf bilateraler aber auch inter-regionaler Basis. Der zweite Weg betrifft die Intensivierung des ostasiatischen Regionalismus über eine über die regelmäßigen ASEAN +3 Gipfeltreffen hinausgehende Institutionalisierung durch den Aufbau einer „East Asian Economic Community“ (EAEC).

¹⁵⁰ Harris (2002), S. 127–128.

¹⁵¹ Rüland (2002), S. 153.

¹⁵² Soesastro (2014), S. 3 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

i) AFTA und bilaterale FTAs

Die ASEAN-Freihandelszone wurde 1993 implementiert, die Bemühungen wurden aber durch die fehlende Präzision in den Vorgaben für die Mitgliedsstaaten und die häufige Änderung der Termine für die vollständige Implementierung ausgehöhlt und für Investoren unattraktiv gemacht. AFTA war auch ein für diese Zeit eher unübliches Freihandelsabkommen, da es an Einheitlichkeit fehlte und Handelspartner nicht einem gemeinsamen Binnenmarkt sondern rund 45 bilateralen Abkommen gegenüber standen.¹⁵³

Ein weiterer Grund, warum AFTA nur geringe Effekte hatte und nicht den erwünschten Erfolg brachte, waren die in Ostasien ohnehin schon weit fortgeschrittenen Handelsliberalisierungen auf unilateraler Ebene oder etwa im Rahmen der Bogor Goals der APEC. Diesem Umstand hatte auch die Fokussierung auf andere Problembereiche abseits von Tarifreduktionen in Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen, nationalen Verfahren für Exporte von Dienstleistungen und die Harmonisierung des Wettbewerbsrechts aus denselben Gründen wenig entgegenzusetzen. Stattdessen kam es zu eine Zunahme von bilateralen Abkommen mit extra-regionalen Partnern. Diese neuen Freihandelsabkommen standen in Konkurrenz zur AFTA und manche gingen in ihren Vorgaben weiter als das ASEAN-Abkommen. Dadurch trat die paradoxe Situation ein, dass Partnerländern außerhalb der ASEAN eine günstigere Behandlung als den Mitgliedern der ASEAN zuteil wurde.¹⁵⁴

„Regional economic integration seems to have become stuck in framework agreements, work programs, and master plans“

Dieses Zitat stammt vom ASEAN-Generalsekretär Rodolfo Severino aus dem Jahr 2002 als er den Zustand der wirtschaftlichen Integration der ASEAN bewerten sollte. Im Jahr darauf wurden dann durch die Einigung auf eine ASEAN Wirtschaftsgemeinschaft („ASEAN Economic Community“, AEC) Schritte unternommen um den festgefahrenen ökonomischen Regionalismus in Ostasien wieder in Schwung zu bringen.

Many ASEAN trade and investment facility programs, including capacity building, could be

¹⁵³ Ravenhill (2008), S. 472.

¹⁵⁴ Ravenhill (2008), S. 474.

*strengthened through synergy with similar programs of wider regional cooperation arrangements (e.g., ASEAN Plus Three, APEC).*¹⁵⁵

ii) ASEAN+3, East Asian Summit und East Asian Community.

„ASEAN +3“ (APT) besteht aus den zehn Mitgliedsstaaten der ASEAN und China, Japan und Südkorea. Ein erstes Zusammentreffen der Gruppe auf informeller Basis fand 1996 im Vorfeld des ersten Asien-Europa-Treffens statt und wurde danach als Maßnahme gegen die Finanzkrise weiter institutionalisiert, indem regelmäßige Treffen von Komitees und Arbeitsgruppen, sowie die Förderung von externen Studien in vernetzten Think Tanks beschlossen wurden.¹⁵⁶

In den Jahren darauf fanden weitere informelle Gipfeltreffen statt und 1998 wurde die „East Asian Vision Group“ ins Leben gerufen. 1999 verfassten die Gipfelteilnehmer ein „Joint Statement on East Asian Cooperation“ und im Jahr darauf wurde die „East Asia Study Group“ gegründet und die Idee von einem „East Asian Summit“ (EAS) kam auf. Das Treffen 2001 stand ganz im Zeichen der Befürwortung der Idee einer ostasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAEC). Die ganzen Bemühungen wurden aber durch die vielen einzeln ausverhandelten Abkommen auf bilateraler Basis überschattet. Zwischen ASEAN und China wurde 2002 eine „Comprehensive Economic Cooperation“ unterzeichnet und mit Japan die Rahmenregelung für eine „Comprehensive Economic Partnership“ (CEP) festgelegt und 2003 unterzeichnet. Mit Südkorea verpflichtete sich die ASEAN eine CEP einzugehen. Die Folge davon war eine Aufsplitterung des ASEAN+3-Prozesses auf separate jeweils ASEAN+1-Abkommen, was die Etablierung einer ostasiatischen Freihandelszone (EAFTA) als langfristiges Ziel erschwerte.¹⁵⁷

Ein Themenbereich, bei dem die regionale Zusammenarbeit besser fruchtete, war die finanzielle Kooperation. Dies ist nicht weiter verwunderlich, das es ja die Finanzkrise war, die die Gruppe zu mehr Zusammenarbeit bewegt hatte. Die ersten Vorschläge Japans für einen „Asian Monetary Fund“ scheiterten aber am Widerstand des IWF und der USA und so wurde ein Rahmenwerk für mehr regionale Kooperation und finanzielle Stabilität entwickelt, welches auch die Grundlage für die im Jahr 2000 ins Leben gerufene Chiang Mai

¹⁵⁵ Soesastro (2014), S. 53 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

¹⁵⁶ Frost (2008), S. 139.

¹⁵⁷ Soesastro (2014), S. 1 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

Initiative (CMI) bildete. Die Initiative bestand aus Swap-Abkommen, die die Zahlungsunfähigkeit bei kurzfristigen Auslandsschulden – ein Auslöser der Finanzkrise 1997 – verhindern sollten, innerhalb der ASEAN („ASEAN Swap Agreement“) und bilateral mit den Ländern der APT Gruppe („Bilateral Swap Agreements“).¹⁵⁸ 2003 wurde von den Finanzministern der APT ein „Finance Cooperation Fund“ aufgesetzt, der komplementär zur CMI wirken sollte und die Möglichkeit für wirtschaftliche Reviews der finanziellen Kooperation schaffen sollte. Auf Ebene des Finanzsystems funktioniert die geschlossene regionale Zusammenarbeit erheblich besser als auf anderen Ebenen, inwieweit diese vertiefte Kooperation auf andere Ebenen überschwappen und die vielen Einzelverhandlungen und -abkommen zusammenführen kann, werden die Prozesse um die Errichtung einer ostasiatischen Freihandelszone oder Wirtschaftsgemeinschaft zeigen. Soesastro wird in seiner Vorhersage um den Nutzen von ASEAN+1 Abkommen sehr deutlich:

*To provide greater assurance that FTAs in East Asia could lead to a region-wide arrangement, leaders of ASEAN+3 countries should agree to immediately launch a systematic effort to develop region-wide guidelines that eventually will be adopted as the basis of an East Asia Free Trade Area. This is where they should invest their energy. The formation of bilateral FTAs is a misguided effort.*¹⁵⁹

Darauf aufbauend wurde in Statements der „East Asian Vision Group“ die Gründung einer „East Asian Community“ in Anlehnung an die „ASEAN Community“ vorgeschlagen. Der APT Prozess sollte dabei als „Hauptvehikel“ für die Etablierung dieser Gemeinschaft angesehen. Analog zur „ASEAN Community“ sollte auch das ostasiatische Pendant auf einem Drei-Säulen-System basieren, wobei die kommerzielle Säule zu Beginn durch die vielen bilateralen Abkommen die größte Dichte vorweisen konnte.¹⁶⁰

Auf institutioneller Basis konnte 2005 auf einem Folgetreffen des elften ASEAN-Gipfels in Kuala Lumpur angeführt von ASEAN das „East Asian Summit“ (EAS) etabliert werden. Die Teilnehmerstaaten der ASEAN, APT (China, Japan und Südkorea) und „ASEAN+2“ (Australien, Neuseeland) sowie Indien einigten sich auf dem ersten Gipfeltreffen dieser Art ein jährliches Dialogforum durchzuführen und die Bemühungen für die Gemeinschaftsbildung in der Region zu verstärken. Die Grundidee für das EAS stammte noch aus dem Jahr 1990, als die Idee von einem „East Asian Caucus“ (ohne Australien) aufgekommen

158 Sussangkarn (2010), S. 4–5 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

159 Soesastro (2014), S. 9 (siehe Internet-/Intranetverzeichnis).

160 Frost (2008), S. 140.

war. Das EAS sollte als ein offenes, inklusives und nach außen gerichtetes Forum gestaltet werden. Die verpflichteten Kriterien für eine Teilnahme waren neben der Rolle als Dialogpartner der ASEAN eine signifikante wirtschaftliche Einbindung in die Region und die Unterzeichnung des TAC. Damit wurde die Anzahl der Mitglieder auf 16 beschränkt.¹⁶¹

In diesem Abschnitt wurde eine chronologische Abfolge des staatlich geleiteten ökonomischen Regionalismus in Ostasien mit besonderem Augenmerk auf die Entwicklung der ASEAN und ihre Erweiterung im Rahmen des APT-Prozess und gemeinsame wirtschaftliche Merkmale angeführt. Die Entwicklungen in der wirtschaftlichen Dimension weisen auf ein Umdenken von intergouvernementalen Verhandlungen hin zu verbindlichen Abkommen mit festgelegten Zielen und Zeitplänen, die für mehr Kohärenz in der Region sorgen, hin. Ausgehend davon können jedoch weitere allgemeine wichtige Trends, die für eine Vertiefung der Kooperation in Ostasien sprechen, beobachtet werden. So teilen die Staaten Ostasiens nicht nur die jüngsten geschichtlichen Erfahrungen miteinander, sondern verfügen durchaus auch über einige gemeinsame kulturelle und soziale Charakteristika. Im nächsten Teil der Arbeit werden die ASEAN Charta und die drei Säulen der „ASEAN Community“ in Form der sicherheitspolitischen Gemeinschaft (APSC), der Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) und der soziokulturellen Gemeinschaft (ASCC) untersucht.

5.2 Die ASEAN Community und die ASEAN Charta als regulatives Rahmenwerk

Die ASEAN Charta liefert das stabile Fundament für das Erreichen der „ASEAN Community“. Zu diesem Zweck werden durch die Charta Rechtsstatus und ein institutioneller Rahmen für ASEAN bereitgestellt. In der Charta werden Normen, Regeln und Werte festgeschrieben und klare Ziele für ASEAN definiert, sowie Verantwortlichkeit und die Einhaltung der Charta festgeschrieben.

Durch die Charta operiert ASEAN unter einem neuen rechtlichen Rahmenwerk und durch die Etablierung von neuen Organen, wodurch die Gemeinschaftsbildung angekurbelt werden soll. Sie verkörpert ein gesetzlich bindendes Abkommen und ist mit einer Verfassung für ASEAN vergleichbar, die folgenden Punkte sollen den Kontext für die Wich-

¹⁶¹ Frost (2008), S. 140–141.

tigkeit des Dokuments für ASEAN anhand neuer politischer Verpflichtungen auf höchster Ebene aufzeigen:¹⁶²

- Neue und verstärkte Verpflichtungen
- Neuer rechtlicher Rahmen und Schaffung einer rechtlichen Persönlichkeit
- Neue ASEAN Körperschaften
- Zwei neue öffentlich ausgeschriebene Positionen für die GeneraldirektorInnen des Sekretariats
- Mehr ASEAN Meetings
- Mehr Rollen für die ASEAN Außenminister
- Neue und erweiterte Rolle des Generalsekretärs von ASEAN
- Andere Neue Initiativen und Änderungen

In diesem Abschnitt werden zuerst die historischen Entwicklungen, die zur Unterzeichnung, Ratifizierung und Implementierung der ASEAN Charta geführt haben, erläutert, um dann auf die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Ausarbeitung der Entwürfe einzugehen. Im letzten Punkt soll thematisiert werden, welche Änderungsvorschläge von Seiten der Zivilgesellschaft aufgenommen wurden und wie viel vom anfänglichen Optimismus bezüglich der Mitarbeit noch angebracht scheint.

5.2.1 Historische Entwicklungen

Die Idee einer Charta für ASEAN geht auf die Vorschläge Malaysias im Jahr 2004 zurück. Schon damals wurde eine Transformation der ASEAN in eine „ASEAN Community“ angestrebt und gleichzeitig postuliert, dass tiefgreifende Änderungen notwendig wären auch was das institutionelle Rahmenwerk anbelangt. Die Entscheidung über eine Ausarbeitung einer Charta wurde formal auf dem elften Gipfeltreffen 2005 gefällt. Nach Verkündung der Entscheidung wurde eine zehn Personen starke „Eminent Persons

¹⁶² ASEAN(2014c).

Group“ (EPG) bestellt, die die Oberhäupter der ASEAN mit breitgefächerten und visionären Inputs und Empfehlungen versorgen sollte.¹⁶³

Diese Gruppe war auch beauftragt, Verhandlungen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Business-Netzwerken zu führen. Dadurch sollte der Vorstoß der Gruppe eine inklusive Organisation zu bilden untermauert werden. Die Einzelheiten der Einbindung der Zivilgesellschaft in den Ausarbeitungsprozess werden im Detail im nachfolgenden Kapitel beleuchtet.

Auf dem 12. Gipfel in Cebu auf den Philippinen wurden die Empfehlungen in Form eines EPG-Reports an die ASEAN -Führer weitergegeben und erhielten wegen der Breite in den Visionen und Ideen große Aufmerksamkeit. Der Report war zudem öffentlich zugänglich, was einer Abkehr von der bestehenden Praxis der Intransparenz gleichkam und von vielen als Zeichen einer neuen Ära des Regionalismus der ASEAN gedeutet wurde.¹⁶⁴ Die Oberhäupter unterzeichneten die „Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter“ und beauftragten eine HLTF mit der Fertigstellung des Entwurfs auf Basis des EPG-Reports bis zum 13. Gipfeltreffen im November 2007, auf dem die ASEAN Charta von allen Führungspersönlichkeiten der ASEAN unterzeichnet und zur Ratifizierung in den einzelnen Staaten gestellt wurde. Während des Ratifizierungsprozesses stellte die heikle Lage in Myanmar mit der gewaltsamen Niederschlagung der Proteste eine enorme Bewährungsprobe für die Prinzipien der ASEAN – allen voran für das Nichteinmischungs-Gebot – dar und man scheiterte beinahe an den unterschiedlichen Positionen bezüglich des Verhaltens gegenüber dem totalitären Staat. Am 15. Dezember 2008 trat die Charta im Rahmen einer Versammlung der ASEAN Außenminister im Sekretariat in Jakarta schließlich in Kraft.¹⁶⁵

5.2.2 Ausarbeitungsprozess unter Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Ankündigung über die ASEAN Charta sorgte auch auf Seiten der Zivilgesellschaft für große Aufmerksamkeit, da zum ersten Mal seit der Gründung mit der Einladung durch die EPG die Möglichkeit bestand, aktiv einen Beitrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs zu

163 Caballero-Anthony (2008), S. 71.

164 Caballero-Anthony (2008), S. 73.

165 Shimizu (2011), S. 75.

leisten. Das weckte das Interesse der Zivilgesellschaft und es kam zu einer Reihe von beratenden Treffen zwischen Beamten und interessierten CSOs.

Der Kick-off für den gesamten Prozess bildete das erste „ASEAN-CSO Meeting“ im Dezember 2005 in Kuala Lumpur. Auf dieser ersten „ASEAN Civil Society Conference“ (ACSC) kamen 120 Teilnehmer von verschiedenen CSOs zusammen und verfassten ein „Statement of the ASEAN Civil Society Conference to the 11th ASEAN Summit“, welches den Staatsoberhäuptern vorgelegt wurde. Dies stellte die erste Schnittstelle seit Gründung der ASEAN dar, an der sich Mitglieder der Zivilgesellschaft mit den Führern der ASEAN verknüpfen konnten. Das Treffen auf dem Gipfel dauerte zwar nur 15 Minuten, jedoch konnte das Manifest „Building a Common Future Together“ vorgetragen werden und eine Reihe von wichtigen Themenbereichen und Forderungen der Zivilgesellschaft vorgebracht werden:¹⁶⁶

- Partizipation der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozessen der ASEAN
- Einrichtung von Kanälen für zivilgesellschaftliche Inputs direkt an das Sekretariat der ASEAN
- Aufsetzen einer „ASEAN Human Rights Commission“ und regionaler Mechanismen zum Schutz der Rechte von Frauen, Kindern und WanderarbeiterInnen.

Durch die erste ACSC kam die Hoffnung auf, dass ein Rahmen geschaffen werden könnte, der die Etablierung einer institutionalisierteren Bindung zwischen den ASEAN Beamten und den BürgerInnen erleichterte. Auch angesichts dessen wurde im Februar 2006 SAPA, ein Zusammenschluss von 12 CSOs, gegründet.

Wie weiter oben bereits erwähnt wurden die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EPG als Empfehlungen an die Führungsriege der ASEAN weitergegeben. Auf Seiten der CSOs sorgten zwei Elemente im EPG-Report für Optimismus was die ASEAN Charta anbelangte. Erstens war darin im Abschnitt über Normen und Prinzipien ein öffentlicher Ruf nach aktiver Stärkung von demokratischen Werten, Good Governance und entschiedenem Zurückweisen von undemokratischen und verfassungswidrigen Regierungswechsel durch Respekt und Institutionalisierung von Rechtsstaatlichkeit inklusive humanitärer Gesetze zu finden, begleitet von einer klaren Artikulation was den Schutz der Menschenrechte und

¹⁶⁶ Caballero-Anthony (2008), S. 72–74.

Grundfreiheiten betrifft. Zweitens forderte der Report eine Vorrichtung für mögliche Sanktionen, und zwar in der Form, dass ASEAN Macht erhält, ernsthaften Verletzungen von ASEAN-Zielen und Prinzipien durch die Möglichkeit eines Ausschlusses von allen Rechten und Privilegien der Mitgliedschaft entgegenzuwirken.¹⁶⁷

Gleichzeitig weckte der EPG-Report Erwartungen hinsichtlich einer grundlegenden Veränderung des Verhaltens der Eliten in ASEAN in Verhandlungen, weil er öffentlich anprangerte, dass die Praxis des kleinsten gemeinsamen Nenners als Verhandlungsstandard nicht mehr länger tragbar wäre und einer regelgebundenen ASEAN höhere Glaubwürdigkeit innerhalb und außerhalb der Region zuteilwerden könnte. Der Optimismus währte aber nur kurze Zeit. Der EPG-Report kam zwar bei den Staatsoberhäuptern gut an, aber anlässlich der schwerwiegenden Veränderung beim Thema Sanktionen taten sich erste Gräben auf. Und als die HLTF 2007 mit der Fertigstellung des Entwurfs beauftragt wurde, wurden ihr gleichzeitig die Vorgaben gemacht, dieser sollte praktikabel und durchführbar sein, jegliche Diskussion über Sanktionen ausschließen und den auf Konsens basierenden Entscheidungsprozess nicht ändern.¹⁶⁸

Dadurch wurde klar, dass die ursprünglich ambitionierten Empfehlungen der EPG es sehr schwer haben würden, in die ASEAN Charta integriert zu werden, und es zu einer verwässerten Version des Dokuments kommen musste. Zusammen mit den Entwicklungen in Myanmar sorgte dieser Umstand dafür, dass die optimistische Grundstimmung über die Charta einen herben Rückschlag erlebte. Welche von der Zivilgesellschaft propagierten Inhalte nun wirklich Teil der Charta wurden, soll nach einem kurzen allgemeinen Blick auf die Inhalte und den institutionellen Rahmen der „ASEAN Community“ im folgenden Kapitel geklärt werden.

5.2.3 Die Inhalte der Charta im Überblick

In diesem Abschnitt soll ein knapper Überblick über die Inhalte der ASEAN Charta geliefert werden, weitere Details sind im öffentlich zugänglichen Originaldokument nachzulesen.¹⁶⁹ Die Charta besteht aus einer Präambel und 55 Artikeln in 13 Kapiteln.

167 Caballero-Anthony (2008), S. 75.

168 Caballero-Anthony (2008), S. 76.

169 ASEAN (2014c).

i) Präambel

Der Schwerpunkt der Präambel liegt in der Realisierung der „ASEAN Community“. Sie beginnt mit den Worten: *WE, THE PEOPLES of the member states of the Association of Southeast Asian Nations[...]* und beruft sich auf die früheren Entscheidungen über die Erstellung der ASEAN Charta im Vientiane Action Programme, in der Kuala Lumpur Deklaration über die Erstellung der ASEAN Charta und in der „Cebu Deklaration“ über den Entwurf für die ASEAN Charta. Inspiriert von und vereint unter *One Vision, One Identity and One Caring and Sharing Community*, sowie von einem gemeinsamen Wunsch und kollektiven Willen in *er Region of lasting peace, security and stability, sustained economic growth, shared prosperity and social progress* zu leben, verpflichten sich die Mitgliedsstaaten in der Präambel unter anderem die Prinzipien der Souveränität und Nichteinmischung und Konsens zu respektieren und *ADHERING to the principles of democracy, the rule of law and good governance, respect for and protection of human rights and fundamental freedoms*; eine weitere Verpflichtung besteht in der Intensivierung der Gemeinschaftsbildung durch verbesserte regionale Kooperation und Integration. Dieser Punkt betrifft die Realisierung der ASEAN Community basierend auf den drei Säulen „ASEAN Security Community“ (ASC), „ASEAN Economic Community“ (AEC) und der „ASEAN Socio-Cultural Community“ (ASCC) laut der Bali Deklaration des „ASEAN Concord II“.

ii) Bestimmungen und Prinzipien (Kapitel I)

Das Kapitel I der Charta besteht aus 15 Bestimmungen (Artikel 1) und 14 Prinzipien (Artikel 2).

Die Bestimmungen 1 bis 3 stammen aus früheren Deklarationen:

- 1. To maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region;*
- 2. To enhance regional resilience by promoting greater political, security, economic and socio-cultural cooperation;*
- 3. To preserve Southeast Asia as a Nuclear Weapon-Free Zone and free of all other weapons of mass destruction.*

Bestimmung 4 soll versichern, dass die Menschen und Mitgliedsstaaten von ASEAN in Frieden mit der Welt im Gesamten in einer gerechten, demokratischen und harmonischen Umwelt leben können. Bestimmung 5 betrifft ökonomische Bestimmungen zur Errichtung von einem Binnenmarkt und Freihandel und damit die Gründung der AEC, die eine der Hauptzwecke der Charta darstellt. In Bestimmung 6 wird die Verminderung der Armut und des Entwicklungsgefälles thematisiert. Bestimmung 7 befasst sich unter anderem mit dem Thema Menschenrechte und Demokratie:

7. To strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN.

Bestimmungen 8 bis 10 behandeln das Prinzip von gesamtheitlicher Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung und die Entwicklung von Humankapital. In der Bestimmung 11 werden die Verbesserung des Wohlbefindens und das Schaffen von gleichen Möglichkeiten hinsichtlich menschlicher Entwicklung, sozialem Wohlstand und Gerechtigkeit erfasst.

Die Bestimmung 13 muss für das Thema dieser Arbeit besonders hervorgehoben werden, da in ihr der neue bürgernahe Charakter festgeschrieben wird:

13. To promote a people-oriented ASEAN in which all sectors of society are encouraged to participate in, and benefit from, the process of ASEAN integration and community building;

Die Bestimmungen 14 und 15 schließlich betreffen die ASEAN-Identität und die Etablierung der ASEAN als primäre Antriebskraft in den Beziehungen und Kooperationen mit externen Partnern.

In Artikel 2 wird die Einhaltung der Prinzipien der ASEAN in den Deklarationen, Abkommen, Konventionen, Konsonanzen, Verträgen und anderen Instrumentarien behandelt. Die folgende Auswahl beschränkt sich auf Prinzipien, die für das Thema der Arbeit relevant sind:

(a) respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all ASEAN Member States;

(e) non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States;

(f) respect for the right of every Member State to lead its national existence free from external interference, subversion and coercion;

(h) adherence to the rule of law, good governance, the principles of democracy and constitutional government;

(i) respect for fundamental freedoms, the promotion and protection of human rights, and the promotion of social justice;

(j) upholding the United Nations Charter and international law, including international humanitarian law, subscribed to by ASEAN Member States;

Diese Bestimmungen und Prinzipien umfassen fundamentale Charakteristika der ASEAN Charta für die weitere Zusammenarbeit der Staaten untereinander sowie mit der Zivilgesellschaft. Wichtige Bezugspunkte für ein zivilgesellschaftliches Engagement wie der Themenbereich Menschenrechte werden darin festgeschrieben, während erwünschte Änderungen wie die Aufhebung der Nichteinmischung offensichtlich keine Berücksichtigung fanden. Diese Thematik wird in einem nächsten Kapitel unter Einbeziehung der Kritik der Zivilgesellschaft genauer besprochen.

In Artikel 3 wird die rechtliche Persönlichkeit der ASEAN in einem kurzen aber - da der legale Status der ASEAN damit festgeschrieben wird - entscheidenden Satz definiert:

ASEAN, as an inter-governmental organisation, is hereby conferred legal personality.

iii) Organe (Kapitel IV)

Die folgenden Artikel der Charta befassen sich mit den Organen und Körperschaften von ASEAN und deren Aufgaben:

In Artikel 7 wird das ASEAN Gipfeltreffen (ASEAN Summit) mit den Staats- oder Regierungschefs als höchstes Politik gestaltendes Organ bestimmt. Eine Stufe darunter folgt der „ASEAN Coordination Council“ (Artikel 8) bestehend aus den AußenministerInnen der Mitgliedsstaaten. Der Rat bereitet die Treffen vor und koordiniert die Durchführung der Programme. Unter Artikel 9 folgen die „ASEAN Community Councils“, von denen es zu jeder der drei Säulen der Gemeinschaft einen eigenen gibt. Sie bestimmen die relevanten „ASEAN Sectoral Ministerial Bodies“ (Artikel 10). Artikel 11 bis 13 behandeln den Posten des/der Generalsekretärs/in, das Komitee der permanenten Vertreter der ASEAN („Committee of Permanent Representatives to ASEAN“, CPR) und die nationalen ASEAN-Sekretariate.

In Artikel 14 wird das neu geschaffene Organ des „ASEAN Human Rights Body“ behandelt:

- 1. In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body,*
- 2. This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.*

In Artikel 15 werden die ASEAN Stiftung und ihre Aufgaben bezüglich Gemeinschaftsbildung, Identität und kollektiver Zusammenarbeit der verschiedenen InteressenvertreterInnen erfasst.

In Kapitel V wird der Umgang mit assoziierten Rechtspersonlichkeiten, darunter Businessorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen, bestimmt. Die Verfahrensregeln und Kriterien für ein Engagement werden vom „Committee of Permanent Representatives“ vorgeschrieben.

Ein wichtiger Aspekt wird in Kapitel VII über Entscheidungsfindung angeführt. Beratung und Konsens (Artikel 20) sollen demnach das grundlegende Prinzip bleiben.

- 1. As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on ‘consultation and consensus.’*

Die weiteren Punkte bestimmen die Weiterleitung der Problemfälle an das Gipfeltreffen, falls kein Konsens zustande kommt oder ernsthafte Brüche der Charta vorliegen.

In Artikel 50 wird schließlich die Notwendigkeit für Review-Mechanismen angeführt:

- This Charter may be reviewed five years after its entry into force or as otherwise determined by the ASEAN Summit.*

5.2.4 Die drei Säulen der ASEAN Community

i) ASEAN Political Security Community

Die „ASEAN Political-Security Community“ (ASPC) verkörpert die erste Säule der „ASEAN Community“ und soll analog zu den anderen Säulen bis 2015 verwirklicht werden. Auf dem 13. Gipfeltreffen in Singapur wurde neben der Unterzeichnung der ASEAN Charta auch die Aufgabe für die Erstellung des „APSC Blueprint“ bis zum nächsten Gipfel erteilt. Auf diesem 14. Gipfel 2009 wurde der Entwurf dann auch von allen Mitgliedsstaaten angenommen.

Der Inhalt des „APSC Blueprints“ ist dem von der Charta angelehnt und basiert auf dem „ASEAN Security Community Plan of Action“, dem „Vientiane Action Programme“ (VAP) und Entschlüssen von verschiedenen sektoralen ASEAN-Körperschaften. Der Entwurf entspricht einer Roadmap mit Zeitplan für die Etablierung der APSC im Jahr 2015 und verfügt darüber hinaus über die nötige Flexibilität, um Programme und Aktivitäten über 2015 hinaus weiterzuführen.¹⁷⁰

Die APSC soll ASEANs politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit auf eine neue Stufe heben und darauf aufbauen, was über die Jahre in diesem Bereich schon erreicht wurde. Betreffend der Charakteristiken und Elemente der APSC ist der Wortlaut des ersten Absatzes identisch. Die APSC soll die politische Entwicklung unter Beachtung der Demokratie Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, dem Respekt für Menschenrechte und Grundfreiheiten inklusive ihrem Schutz und ihrer Förderung vorantreiben. Die Gemeinschaft dient als Mittel um eine engere Integration und Kooperation zu verfolgen, gemeinsame Normen aufzustellen und gemeinsame Mechanismen zur Erreichung der Ziele im Feld der Politik und Sicherheit zu schaffen. Die Förderung einer bürgernahen ASEAN soll alle Sektoren der Gesellschaft animieren einen Beitrag zu leisten.

*In this regard, it promotes a people-oriented ASEAN in which all sectors of society, regardless of gender, race, religion, language, or social and cultural background, are encouraged to participate in, and benefit from, the process of ASEAN integration and community building.*¹⁷¹

170 ASEAN Secretariat (2009b).

171 ASEAN Secretariat (2009b), S. 2(Hervorhebung durch den Verfasser).

Ein weiteres wichtiges Element ist der Erhalt und die Förderung von Frieden und Stabilität in der Region, weshalb die Beziehung zu den Dialogpartnern und Freunden gestärkt werden und ASEAN eine proaktive Rolle in der Region einnehmen soll.

Die ASPC soll eine gesamtheitliche Annäherung zu Sicherheit angehen und als solche die verwobenen Beziehungen der politischen, wirtschaftlichen, sozio-kulturellen und ökologischen Dimensionen von Entwicklung anerkennen. Neben dem Verzicht auf Mittel der Aggression, Drohung und Waffengewalt sollen die bestehenden politischen Instrumente der ASEAN in Form von der „Declaration on Zone of Peace, Freedom and Neutrality“ (ZOPFAN), dem „Treaty of Amity and Co-operation in South East Asia“ (TAC) und dem „Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone“ (SEANWFZ) hochgehalten werden.

Im Entwurf werden unter Absatz(10) folgende drei Schlüsselcharakteristika angegeben:

- A) Eine regelbasierte Gemeinschaft mit gemeinsamen Werten und Normen,
- B) eine zusammenhaltende, friedliche, stabile und belastbare Region mit einer geteilten Verantwortung für gesamtheitliche Sicherheit;
- C) und eine dynamische und außen-orientierte Region in einer immer mehr integrierten und interdependenten Welt sollen von der ASPC ins Auge gefasst werden.

Auf diese drei Schlüsselcharakteristika werden sämtliche Programme im Blueprint auf gegliedert, wobei hier nur einige wenige für das Thema der Arbeit relevante Aktivitäten angeführt werden.

Unter Punkt A wird festgeschrieben, welche Erwartungen in das gemeinsame Formen und Teilen von Normen gesetzt werden. Demzufolge soll ein Standard gemeinsamer Beachtung von Verhaltensnormen unter allen Mitgliedsstaaten der „ASEAN Community“ erreicht, Solidarität, Zusammenhalt und Harmonie verstärkt und ein Beitrag zur Bildung einer friedlichen, demokratischen, toleranten, partizipatorischen und transparenten Gemeinschaft geleistet werden. Im Absatz 14 wird auf die seit der Annahme des „ASC Plan of Action“ 2003 erreichten Fortschritte der politischen Entwicklung in Form einer gesteigerten Partizipation von verschiedenen Organisationen wie akademische Institutionen, Think Tanks und zivilgesellschaftliche Organisationen hingewiesen.

Such consultations and heightened interactions fostered good relations and resulted in positive outcomes for the region.

Unter dem Punkt A.1.5. „Promotion and Protection of human rights“ im „ASPC Blueprint“ wird das Thema von einem Menschenrechtsorgan für ASEAN aus Punkt 14 der ASEAN Charta wieder aufgenommen und durch die Auflistung von notwendigen Aktionen konkretisiert:

- i. Establish an ASEAN human rights body through the completion of its Terms of Reference (ToR) by 2009 and encourage cooperation between it and existing human rights mechanisms, as well as with other relevant international organizations;*
- ii. Complete a stock-take of existing human rights mechanisms and equivalent bodies, including sectoral bodies promoting the rights of women and children by 2009*
- v. Enhance/conduct exchange of information in the field of human rights among ASEAN countries in order to promote and protect human rights and fundamental freedoms of peoples in accordance with the ASEAN Charter and the Charter of the United Nations, and the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action;*
- vii. Cooperate closely with efforts of the sectoral bodies in the establishment of an ASEAN commission on the promotion and protection of the rights of women and children.*

Unter Punkt A.1.6. „Increase the participation of relevant entities associated with ASEAN in moving forward ASEAN political development initiatives“ werden Handlungsanleitungen bezüglich Mitbestimmung gegeben:

- i. Develop modalities for interaction between relevant entities associated with ASEAN, such as the ASEAN-ISIS network, and ASEAN sectoral bodies;*
- ii. Promote research studies and scholarly publications on ASEAN political development initiatives;*
- iii. Hold consultations between AIPA and appropriate ASEAN organs; and*
- iv. Revise the Memorandum of Understanding of the ASEAN Foundation to take into account the provisions of the ASEAN Charter.*

Ausgehend von der „ASEAN Vision 2020“ sollen durch die Etablierung der „ASEAN Security Community“ (ASC; „political“ kam erst durch den „APSC Blueprint“ dazu) neue innovative Wege zur Steigerung der Sicherheit gefunden und Modalitäten für die Sicher-

heitsgemeinschaft geschaffen werden. Die Inhalte des Blueprints zusammenfassend sollte dies auf Grundlage der Elemente

- politische Entwicklung,
- Normensetzung,
- Konfliktprävention,
- Konfliktlösungsansätze und
- Friedenssicherung nach Konflikten geschehen.

Der „APSC Blueprint“ stellt ein ambitioniertes Programm dar, doch können nach genauerer Untersuchung diverse Problembereiche aufgezeigt werden. Zum einen ist die APSC nicht konzipiert dafür, eine notwendige normative und rechtliche Basis für ASEAN zu schaffen. Die Gemeinschaft verkörpert viel mehr ein Rahmenwerk für Konsolidierung durch Vertiefung und Erweiterung der politischen und sicherheitspolitischen Kooperation. Außerdem bildet die APSC die ASEAN-Plattform für Kooperation basierend auf den Prinzipien der Nichteinmischung, Souveränität und Konsens. Ein Umstand, der zwar für die Errichtung einer regionalen Ordnung hilfreich war, aber Schwierigkeiten bei der Umsetzung von internationalen Prinzipien mit sich bringen kann.¹⁷²

ii) „ASEAN Economic Community“

Auf dem Gipfel 2003 auf Bali wurden die Eckpunkte der Gründung einer „ASEAN Community“ festgelegt. Sie sollte auf einem Drei-Säulen-System basieren mit der ASEAN Economic Community als erste Säule, der „ASEAN Security Community“ als Zweite und der „ASEAN Socio-cultural Community“ als dritte Säule. Der AEC wurde dabei die höchste Priorität beigemessen und sie sollte auch als erste im Rahmen der Deklaration „ASEAN Concord II“ (auch: Bali Concord II) nicht nur als ein klares Statement für eine weitere Vertiefung wirtschaftlicher Integration beschlossen werden, mehr noch sollte damit das Ziel der ökonomischen Integration bis zum Jahr 2020 realisiert werden, hier wörtlich aus den „ASEAN Visions 2020“ von 1997:

We will create a stable, prosperous and highly competitive ASEAN economic region in which there is a free flow of goods, services and investments, a freer flow of capital, equitable

¹⁷² Vgl. Sukma (2012), S. 142.

*economic development and reduced poverty and socio-economic disparities.*¹⁷³

Laut Ravenhill entsprach der „ASEAN (Bali) Concord II“ einem typischen ASEAN-Dokument, welches viele gut gemeinte Phrasen enthält, aber so gut wie keine Spezifizierungen bezüglich der Mechanismen zur Erreichung der Ziele beinhaltet.¹⁷⁴ Diese Probleme waren nicht neu und als man sich im Jahr 2005 auf dem elften Gipfel in Kuala Lumpur auf eine Beschleunigung des Prozesses von 2020 auf das Jahr 2015 einigte, wurde eine Arbeitsgruppe auf hoher Ebene bestehend aus den betroffenen Ministern und hohen Beamten für die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Implementierung der AEC eingesetzt. Was die von Ravenhill angesprochene Problematik betrifft, sprachen sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe unter anderem für das Einsetzen von neuen Mechanismen und Maßnahmen zur Stärkung der Implementierung von wirtschaftlichen Initiativen und eine generelle Stärkung der institutionellen Mechanismen von ASEAN aus.¹⁷⁵ Aus diesen Vorschlägen wurde ein Entwurf für die Implementierung der AEC für das Jahr 2015 erarbeitet („AEC Blueprint“), der auch eine Identifizierung der Charakteristika und Elemente der AEC beinhaltete. In diesem Entwurf waren klare Zielvorgaben und Zeitpläne inklusive bestimmter Flexibilitäten für die weniger entwickelten Länder (CLMV) angegeben. Zehn Jahre nachdem die „ASEAN Vision 2020“ zum ersten Mal offiziell Erwähnung gefunden hatte, wurde auf dem 13. Gipfel in Singapur 2007 eine Deklaration über die Implementierung des „AEC Blueprints“ veröffentlicht. Der Entwurf sieht vor, dass jedes Mitglied sich an die Vorgaben zu halten hat und die AEC bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen hat. Mit der Aufgabe der Umsetzung des Entwurfs wurden die betroffenen Minister mit Unterstützung des ASEAN-Sekretariats betraut.

Eine herausragende Neuerung besteht in der verbindlichen Natur der Deklaration, sie verkörpert den ersten bindenden Entwurf in der Geschichte der ASEAN und damit eine Abkehr von der Tradition, Prozesse der wirtschaftlichen Integration offen zu lassen. Die ASEAN bleibt zwar eine Organisation auf freiwilliger Basis mit unverbindlichen Entscheidungen, jedoch ist ein Umdenken in Bezug auf die von Prozessen angetriebene Integration in Richtung einer Integration mit vorgegebenen Zielen und Zeitrahmen zu erkennen.¹⁷⁶

173 ASEAN (2014b).

174 Ravenhill (2008), S. 476.

175 Soesastro (2014), S. 4.

176 Soesastro (2007), S. 48.

Wie sehen nun die Eckdaten der angestrebten Wirtschaftsgemeinschaft aus? Der „AEC Blueprint“ kommt einem Masterplan mit verschiedenen Roadmaps zum Erreichen der AEC Ziele gleich, welche in verkürzter Form auf vier Primärziele heruntergebrochen werden können:¹⁷⁷

1. Schaffung eines Binnenmarktes und einer Produktionsbasis
2. Etablierung einer höchst wettbewerbsfähiger Wirtschaftsregion
3. Erreichen eines gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes über die gesamte Region
4. Vollständige Integration der Region in die globale Wirtschaft

Der „AEC Blueprint“ entspricht einem gesamtheitlichen Plan mit 17 festgelegten Kernelementen und 176 vorgegebenen vorrangigen Maßnahmen, die alle in einem strategischen Terminplan¹⁷⁸ verankert sind. Dennoch ist der Entwurf kein detailliertes Abkommen und nicht vergleichbar mit auf langen Vorverhandlungen basierenden Abkommen der NAFTA. Einige Elemente und Details der AEC benötigen noch Unterstützung und weitere Abkommen, die aber erst während des Prozesses der Umsetzung durch gesteigertes Vertrauen zustande kommen können. Ein Beispiel dafür sind die zugestandenen Flexibilitäten für die weniger entwickelten Länder.

Der Prozess der Implementierung kann eher mit jenem der Europäischen Union (EU) hinsichtlich „*community building*“ verglichen werden, jedoch fehlen die starken regionalen Institutionen der EU.

Eine weitere Schwierigkeit stellen die vage definierten Ziele und fehlende Meilensteine im Blueprint dar. Soesastro weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, wichtige, den Fortschritt anzeigende Wegweiser zu erstellen und diese durch noch zu entwickelnde Review-Mechanismen zu kontrollieren. Einen großen Vorteil sieht er in der durch den „AEC Blueprint“ geschaffenen Öffentlichkeit und Überprüfbarkeit. In den Dekaden davor wurden zwar Informationen über die Initiativen der ASEAN veröffentlicht, nie aber über deren Durchführung und Ergebnisse. Und durch die anvisierte vollständige Integration der Region in die globale Wirtschaft könnte eine nützliche und operative Basis

¹⁷⁷ ASEAN Secretariat (2008), S. 8.

¹⁷⁸ ASEAN Secretariat (2008), S. ab S. 30.

für die Expansion der wirtschaftlichen Integrationsagenda in die weitere Region Ostasiens geschaffen werden.¹⁷⁹

iii) ASEAN Socio-cultural Community

Die „ASEAN Socio-cultural Community“ (ASCC) war wie die APSC und AEC schon Teil der ASEAN Vision 2020 aus der „Declaration of Bali Concord II 2003“. Auf dem 13. Gipfel in Singapur 2007 einigte man sich analog zur APSC auf die Entwicklung eines „ASCC Blueprints“, in dem Pläne und Programme konkretisiert werden sollte, um die Etablierung der ASCC zu gewährleisten. Das primäre Ziel ist folgendermaßen definiert:

*[...]to contribute to realising an ASEAN Community that is people-centred and socially responsible with a view to achieving enduring solidarity and unity among the nations and peoples of ASEAN by forging a common identity and building a caring and sharing society which is inclusive and harmonious where the well-being, livelihood, and welfare of the peoples are enhanced.*¹⁸⁰

In einem „ASCC Plan of Action“ wurde das Bekenntnis der ASEAN für die Implementierung des ASCC festgeschrieben. Sieben Hauptmerkmale zeichnen den Plan aus, neben dem gerechten Zugang zu Möglichkeiten sollen menschliche Potentiale „bis zur Vollständigkeit“ ausgenutzt werden und die Zivilgesellschaft mit der Versorgung mit Inputs beauftragt werden; andere Merkmale betreffen die Hochhaltung von Normen von sozialer und distributiver Gerechtigkeit oder ökologische Nachhaltigkeit und Identität.

Der „ASCC Plan of Action“ besteht aus 4 Kernelementen:

- Bildung einer Gemeinschaft aus sozialen Gesellschaften um Problembereiche wie Armut, Gleichheit und menschliche Entwicklung anzugehen.
- Zurechtkommen mit den sozialen Auswirkungen der ökonomischen Integration durch die Bildung einer wettbewerbsfähigen Basis von Humanressourcen und einem adäquaten System der sozialen Absicherung.
- Förderung von ökologischer Nachhaltigkeit und solider ökologischer Governance

¹⁷⁹ Soesastro (2007), S. 49

¹⁸⁰ ASEAN Secretariat (2009a), S. 1.

- Stärkung der Grundlagen von regionalem sozialen Zusammenhalt in Hinblick auf die „ASEAN Community“.

Diese Elemente werden durch den „ASCC Blueprint“ weiter operationalisiert, indem sechs Charakteristiken für die Programme und Aktivitäten aufgestellt werden:

- A) Menschliche Entwicklungen
- B) Sozialer Wohlstand und Absicherung
- C) Soziale Gerechtigkeit und Rechte
- D) Gewährleistung von ökologischer Nachhaltigkeit
- E) Bildung einer ASEAN-Identität
- F) Verkleinerung des Entwicklungsgefälles

Für die sechs Charakteristika werden im Blueprint jeweils Unterziele angegeben, an welchen sie mit strategischen Zielen und durchzuführenden Aktivitäten verknüpft werden. Bezüglich menschlicher Entwicklung soll der gerechte Zugang zu eben dieser gewährleistet werden, indem Bildung und Weiterbildung gefördert werden, in Training bei Humanressourcen und den Aufbau von Kapazitäten investiert wird, und die Bevölkerung zu Innovationen und Unternehmertum ermutigt wird. Außerdem soll die Verwendung der englischen Sprache, von Informations- und Kommunikationstechnologie, sowie angewandter Wissenschaften gefördert werden.¹⁸¹

Unter dem Punkt soziale Wohlfahrt und Absicherung verpflichtet sich ASEAN, unter anderem Armut zu vermindern und soziale Sicherungsnetze und Schutz vor den negativen Auswirkungen von Integration und Globalisierung zu gewährleisten, indem Themenbereiche wie sozio-ökonomische Ungleichheit und Armut angegangen werden und eine Roadmap für das Erreichen der „Millennium Development Goals“ (MDG) realisiert wird. Soziale Absicherung soll in ihrer Qualität, Abdeckung und Nachhaltigkeit verbessert werden, weiters sollen die Region insgesamt und speziell das Gesundheitswesen belastbarer in Bezug auf Katastrophen und Pandemien gemacht und der Zugang zu passender und leistbarer Gesundheitsversorgung gewährleistet werden.¹⁸²

¹⁸¹ ASEAN Secretariat (2009a), S. 2–6.

¹⁸² ASEAN Secretariat (2009a), S. 6–10.

Soziale Gerechtigkeit und Rechte sollen über „Mainstreaming“ von Menschenrechten in die Politik und alle Sphären des Lebens gefördert werden mit besonderer Aufmerksamkeit gegenüber den Rechten von benachteiligten, gefährdeten und marginalisierten Gruppen wie Frauen, Kinder, ältere Menschen, Behinderte und ArbeitsmigrantInnen.

Zur Gewährleistung von ökologischer Nachhaltigkeit wird im Blueprint auf neue „Green Technologies“, Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und grenzübergreifende Umweltschutzinitiativen gesetzt.

Initiativen bezüglich der Schaffung einer ASEAN-Identität zielen auf die Etablierung und Förderung von gemeinsamen Werte über alle sozialen Ebenen ab. Identität wird definiert als kollektive Persönlichkeit, Normen, Werte, Überzeugungen und Sehnsüchte in *einer* ASEAN Gemeinschaft und wird unter anderem durch Aktivitäten in den Bereichen Verbreitung des kulturellen Erbes der ASEAN über Massenmedien und Austausch von kulturellen Informationen, sowie durch regionale Veranstaltungen gefördert. Unter Punkt E.4 wird die Einbindung der Gemeinschaft thematisiert. ASEAN verfolgt hier das strategische Ziel, eine ASEAN-Identität einzuschärfen und eine bürgernahe ASEAN, in der die Menschen im Zentrum der Gemeinschaftsbildung stehen, durch Partizipation aller Sektoren der Gesellschaft zu bilden. Notwendige Tätigkeiten in diesem Bereich sind das Einsetzen von an ASEAN angeschlossenen Nicht-Regierungsorganisationen im Prozess der ASEAN-Gemeinschaftsbildung (E.4.i.) und die Einberufung des ASEAN Sozialforums und der ASEAN Zivilgesellschaftskonferenz auf jährlicher Basis, um die besten Mittel für effektiven Dialog, Beratungen und Kooperation zwischen ASEAN und der ASEAN-Zivilgesellschaft zu finden.¹⁸³

Eine Verminderung des Entwicklungsgefälles soll durch die verstärkte Kooperation zwischen den ASEAN-6 und der CMLV sowie unterentwickelten Gebieten innerhalb der ASEAN-6 erreicht werden.

Die ASCC ist ein breit angelegter Versuch der Gemeinschaftsbildung und kommt einem „*social re-engineering*“ auf regionalem Level gleich. Die ökonomischen und politischen Stärken der Mitglieder sollen genutzt werden, um die ASEAN Vision von einer „ASEAN Community“ zu verwirklichen. Die sechs Charakteristiken des Blueprints zielen darauf ab, menschliche Sicherheit auf vollständige Weise zu gewährleisten. Die Fokussierung auf menschliche Sicherheit und die Hervorhebung der Wichtigkeit derselben kann als Versuch

¹⁸³ ASEAN Secretariat (2009a), S. 20–23.

angesehen werden, die propagierte menschen-zentrierte Orientierung der ASEAN zu unterstreichen. Der Versuch wiederum, eine sozio-kulturelle Gemeinschaft mit einem dermaßen breiten Spektrum an Zielen aufzubauen, kann bei Betrachtung der unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Mitgliedsstaaten durchaus als gewagt bezeichnet werden. Dazu ist ein beträchtlicher Ressourceneinsatz notwendig, um verbesserte Koordinationsmechanismen zu entwickeln und stärkere zwischenstaatliche Kooperation innerhalb der ASEAN zu fördern. Mit der Zustimmung zur ASCC haben sich die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, ein Gleichgewicht zwischen menschlicher Sicherheit auf der einen Seite und politischer und wirtschaftlicher Sicherheit auf der anderen Seite zu schaffen.¹⁸⁴

Wie die Implementierung der ambitionierten Ziele vorstattengeht, die in den Blueprints für die drei Säulen der „ASEAN Community“ definiert werden, und welche Akteure bei der Durchführung eine Rolle spielen, wird im nächsten Kapitel dargelegt.

5.2.5 Implementierung

In diesem Abschnitt soll primär die dritte Säule der „ASEAN Community“, die sozio-kulturelle Gemeinschaft (ASCC) in den Fokus gerückt werden, weil sie explizit Bürgernähe und Orientierung an den Menschen thematisiert.

In der „ASEAN Community“ verfügt jede der drei Säulen bzw. Gemeinschaften über einen Rat der Gemeinschaft („Community Council“), welcher für die gesamte Implementierung des jeweiligen Blueprints verantwortlich ist. Er ist außerdem zuständig für die Koordination von Bemühungen im eigenen durch die Säule definierten Bereich, sowie von Vorhaben in Bereichen, die sich mit den anderen „Community Councils“ (APSC, AEC) überschneiden. Für die Gewährleistung der effektiven Implementierung der verschiedenen Elemente, Aktivitäten und Verpflichtungen des Blueprints sind die relevanten ministeriellen Gremien („Sectoral Ministerial Bodies²) verantwortlich. Sie sollen die verschiedenen Eckpunkte des Blueprints in ihre sektoralen Arbeitspläne aufnehmen, notwendige Ressourcen mobilisieren und nationale Initiativen zur Umsetzung der Verpflichtungen anleiten.

Der ASCC Blueprint empfiehlt dafür folgende Maßnahmen:

- „Mainstreaming“ der anvisierten Strategien, Ziele und Aktivitäten des Blueprints in die jeweiligen nationalen Entwicklungspläne.

¹⁸⁴ Vgl. Amador (2011), S. 18–19.

- Anstreben einer zeitgerechten Ratifizierung von relevanten Abkommen der ASEAN in Abstimmung mit den internen Prozessen in jedem Mitgliedsland.
- Beauftragen der Dialogpartner, des Privatsektors, der CSOs und anderer relevanter Stakeholder den aufgestellten Zeitplan der Implementierung einzuhalten.

Die Fortschritte der Durchführung sollen vom Generalsekretariat an relevante Minister-treffen und Räte und an das ASEAN-Gipfeltreffen weitergeleitet werden, um eine effektive Koordination möglich zu machen.

Die finanziellen Ressourcen, Expertisen, Forschung und der Aufbau von Kapazitäten sollen von den Mitgliedsstaaten, den Dialog-, Sektor- und Entwicklungspartnern, den regionalen und internationalen Institutionen – hier vor allem von der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Weltbank und den Vereinten Nationen (UN) – und von regionalen und internationalen Stiftungen und dem Privatsektor zur Verfügung gestellt werden.

Der nächste Punkt im Blueprint über die Kommunikationsstrategien stellt eine Schnittstelle für die Einbindung der Zivilgesellschaft dar und soll deshalb ausführlicher untersucht werden:

*Success in building the ASCC requires involvement by all stakeholders in the integration process. A good communications programme is required to create greater public awareness of the ASCC in all ASEAN Member States as well as to keep all stakeholders, including the social/cultural communities and people of ASEAN, informed of the progress of this community building.*¹⁸⁵

Folgende Aktivitäten hinsichtlich Kommunikation werden im Blueprint als zentral für den Erfolg der Einbindung aller Stakeholder angesehen:

- i. In Gang Setzen von einem gesamtheitlichen Kommunikationsplan um den Regierungsbeamten und der breiten Öffentlichkeit die Ziele, Vorteile und Herausforderungen darlegen zu können.
- ii. Durchführen von Aktivitäten um eine offene Diskussion und den Austausch von Informationen im Rahmen der Implementierung der ASCC zu fördern.
- iii. Aufsetzen von Mechanismen auf nationalem Level um regelmäßig Ergebnisse und Problembereiche des Integrationsprozesses aufzeigen zu können.

¹⁸⁵ ASEAN Secretariat (2009a), S. 25.

- iv. Aufbau einer ASCC Webseite für Kommunikation, die einen zusätzlichen Kanal zur Erreichung der Gemeinschaften im Gesamten und die Möglichkeit für ein Feedback der Stakeholder sowie für Antworten zu sozio-kulturellen Initiativen der ASEAN liefert.

Der im „ASCC Blueprint“ angestrebte Implementierungsprozess für die sozio-kulturelle Gemeinschaft der ASEAN gleicht den vorangegangenen Entwürfen für die anderen beiden Säulen in Bezug auf den gesetzten Schwerpunkt auf intergouvernementale Organe der ASEAN. Die Etablierung eines eigenen Organs für die Strukturierung der Prozesse der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist nicht vorgesehen. Die erwünschten Aktivitäten mit Beteiligung der Zivilgesellschaft beschränken sich auf die Ermöglichung einer sozialen Gesellschaft und die Etablierung einer regionalen Identität. Unter dem Punkt Kommunikation wird zwar die Wichtigkeit von einem gegenseitigen Austausch von Informationen betont, konkrete Pläne für strukturierte Aktivitäten gemeinsam mit der Zivilgesellschaft fehlen aber. Warum selbst diese mangelhaft erscheinende Einbindung der Partizipation der Zivilgesellschaft in die offiziellen Dokumente schon für Optimismus von Seiten der CSOs sorgen kann, sollen die geschichtlichen Erfahrungen der Zivilgesellschaft mit ASEAN im nächsten Kapitel verdeutlichen.

6. „people-oriented“ ASEAN

6.1 Historische Entwicklungen der Beteiligung der Zivilgesellschaft in Ostasien

6.1.1 Anfänge des zivilgesellschaftlichen Engagements

Von den Anfangsjahren von ASEAN an bis in die 1990er Jahre hinein galt ASEAN als „Club der Diktatoren“, ein Prädikat, das dem Umstand geschuldet war, dass im Großteil der Gründungsstaaten autoritäre Regime am Werk waren.¹⁸⁶

In diesen ersten Dekaden von ASEAN bestand das zentrale Anliegen in der Entwicklung der ökonomischen Agenda für den regionalen Verband unter Beteiligung von AkteurInnen

¹⁸⁶ Yap (2013), S. 162.

aus der Wirtschaft. Einer der Akteure war die 1972 gegründete Handels- und Industriekammer ASEANS (ASEAN-CCI), die Unterstützung in regionalistischen Bestrebungen leistete und maßgeblich an Prozessen zur Gründung der AFTA beitragen sollte. Die Einbeziehung der ASEAN-CCI waren die ersten Prozesse innerhalb von ASEAN, die als „bottom-up“-Prozesse ausgehend vom Businesssektor und den zugehörigen Netzwerken bezeichnet werden können. Ein weiterer Schritt in Richtung Öffnung von ASEAN für Akteure außerhalb der Regierungen der Mitgliedsstaaten, war die 1977 die Gründung der „ASEAN Interparliamentary Organisation“ (AIPO) durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten. Die bestellten Mitglieder wurden zwar gewählt, waren aber nicht Teil der Regierung und Oppositionelle waren genauso vertreten.¹⁸⁷

Mit der Gründung des „ASEAN Institute of Strategic and International Studies“ (ASEAN-ISIS) im Jahr 1983 wurde ein nicht-staatliches Beratungsinstrumentarium geschaffen, bestehend aus akademischen Zirkeln und Think Tanks, das auch formal in ASEAN registriert war. Diese Form des Dialogs wurde als „Track 2-Dialog“ bezeichnet und ab dem Jahr 1991 durch die Teilnahme an Treffen von hochrangigen VertreterInnen im Vorfeld der jährlichen Ministertreffen weiter forciert.¹⁸⁸

Die Weltkonferenz 1993 in Wien und das Bekenntnis von ASEAN die darin gefassten Entschlüsse anzuerkennen stellte dann einen kleinen Wendepunkt für die Beziehungen zur Zivilgesellschaft dar. Welche Umstände dabei genau eine Rolle spielten wird im Kapitel über die Institutionalisierung der ASEAN Menschenrechtsinstitution genauer dargelegt, hier soll nur auf die daraus resultierende Einsetzung einer Arbeitsgruppe für die Gründung einer ASEAN Menschenrechtsinstitution im Jahr 1995 hingewiesen werden, die einen weiteren Beratungsmechanismus abseits der direkten Bestimmung durch die Regierungen darstellte und maßgeblichen Einfluss auf die Prozesse rund um die Gründung eines ASEAN Menschenrechtsorgans hatte.¹⁸⁹

ASEAN ermöglichte in den ersten drei Dekaden also eine überschaubare Anzahl an Engagements von Seiten nicht-staatlicher Akteure, formale Richtlinien für die Verbindung mit CSOs bestanden aber keine und der Großteil der CSOs in der Region war durch eine indifferente Haltung gegenüber ASEAN geprägt.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Tay und Lim (2009), S. 50.

¹⁸⁸ Collins (2008), S. 314.

¹⁸⁹ Yap (2013), S. 172.

¹⁹⁰ Collins (2008), S. 317.

Die frühe Beschäftigung von ASEAN mit seinen BürgerInnen war auf die beiden Sektoren Business und Think Tanks beschränkt. Auch von Seiten der Zivilgesellschaft gab es zu dieser Zeit keine Anreize sich mit ASEAN zu verknüpfen, da der Verband als Organisation der Eliten angesehen wurde. Deshalb wurde Lobbying bei nationalen Regierungen betrieben oder direkt mit internationalen Organisationen verhandelt, um Druck auf ASEAN aufzubauen. Das limitierte Engagement von CSOs in den ersten drei Dekaden seit der Gründung von ASEAN ist nach Tay und Lim auch auf den weiter oben verwendeten Ausdruck „Club der Diktatoren“ zurückzuführen, denn die autoritären Staaten hatten im besten Fall nichts für die CSOs übrig, dies könnte auch die generell zögerliche Haltung von ASEAN gegenüber dem Engagement in der demokratisierten Sphäre der Zivilgesellschaft erklären.¹⁹¹

6.1.2 Krise als Startpunkt für zivilgesellschaftliches Engagement

Vor der Krise war die Haltung der Zivilgesellschaft wie oben erwähnt von einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber ASEAN gekennzeichnet und CSOs versuchten über extra-regionale Organe Kanäle zu schaffen, um Druck auf die nationalen Regierungen auszuüben. Am Höhepunkt der Krise 1997 wurde die schon angesprochene ASEAN Vision 2020 veröffentlicht, in welcher von „*caring societies*“ und „*equal access to opportunities*“ für ganzheitliche menschliche Entwicklung für alle Menschen, ohne Geschlecht, Rasse, Religion, Sprache oder sozialer und kultureller Hintergrund zu beachten, die Rede war. ASEAN sollte durch Konsens regiert werden und eine stärkere Partizipation der Menschen wurde ins Auge gefasst.¹⁹²

Nach der Krise verfolgte ASEAN eine Intensivierung sowohl der ökonomischen Integration, als auch der sicherheitspolitischen und soziokulturellen Dimension von Integration, die in dieser Arbeit bereits thematisiert wurden. In der Folge begannen sich CSOs für die Auswirkungen der Handelsliberalisierungen auf den sozialen Wohlstand zu interessieren. Dies basierte auf dem Umstand, dass ASEAN offensichtlich nationale Politik beeinflussen konnte und damit den Stellenwert eines Organs erhielt, mit dem sich eine Verbindung von Seiten der CSOs auszahlte. Auf der Gegenseite lieferte ASEAN ein deutliches Zeichen, ein solches Engagement auch zu befürworten, indem 2004 der Vientiane Aktionsplan

¹⁹¹ Tay und Lim (2009), S. 51.

¹⁹² Collins (2008), S. 316.

veröffentlicht wurde. Dieser stellte ein Plan für die Aktivitäten zur Gründung der drei Säulen der „ASEAN Community“ dar und verfügte vor allem im „ASCC Plan of Action“ über deutliche Signale für die Zivilgesellschaft. CSOs wurden explizit eingeladen und sollten die Rolle als Vermittler für die Implementierung der ASCC einnehmen, indem sie sich durch die Lieferung von Inputs für politische Entscheidungen engagierten.¹⁹³

Als nun ASEAN und die Zivilgesellschaft miteinander Verknüpfungspunkte suchten, wurden sie mit Schwierigkeiten in Bezug auf die zu setzenden Prioritäten und Legitimität zwischen verschiedenen Prozessen und Treffen konfrontiert. Tay und Lim setzen drei unterschiedliche Pfade (Tracks) auf, um die unterschiedlichen Zugänge und Beziehungen der Zivilgesellschaft zu ASEAN zu charakterisieren:¹⁹⁴

- Track 1 entspricht dem ASEAN „Top-down“-Pfad
- Track 2 entspricht den ASEAN-Partner-Pfad
- Track 3 entspricht dem „Bottom-up“-Pfad

Der „Top-down“-Pfad umfasst die offiziellen Initiativen, die von Aktivitäten und VertreterInnen, die von ASEAN und der Regierungen der Mitgliedsstaaten bestellt wurden, ausgehen. Dazu gehört die „ASEAN Inter-Parliamentary Assembly“ (AIPA), die ihre Wurzeln in der AIPO von 1977 hat und 2007 umbenannt wurde. An der Form hat sich indessen nichts geändert, die Mitglieder werden von der eigenen Regierung nominiert und sind Mitglieder ihres nationalen Parlaments. Weiters gehört die „Eminent Persons Group“ (EPG), bestehend aus zehn Staatsbeamten und pensionierten Diplomaten, dazu, die in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft Empfehlungen über die Richtungen und Art der ASEAN Charta abgeben sollten. Diese Gruppe wurde 2006 nach Einreichung ihres Reports zur Charta aufgelöst und an ihrer Stelle 2007 die „High Level Task Force“ (HLTF) eingesetzt, um die Charta zu entwerfen.

Der ASEAN-Partner-Pfad besteht aus dem Engagement von Think Tanks und akademischen Institutionen in Form der ASEAN-ISIS Gruppe, die Vorreiter in der Track 2-Diplomatie war und den politischen Dialog unter Regierungsbeamten, Think Tanks und anderen PolitikanalytInnen zusammenführen sollte. Die Tätigkeit des ASEAN-ISIS führte zu vielen Empfehlungen und Analysen, die in Form von Memoranden direkt an die Regierungen und Entscheidungsträger weitergegeben wurden. Diese hatten unter anderem

193 Collins (2008), S. 318.

194 Tay und Lim (2009), S. 52.

Einfluss auf die Entstehung von wichtigen Prozessen wie jenem um die Etablierung des „ASEAN Regional Forums“ (ARF), an dessen jährlichen Treffen sich Minister von 21 Ländern versammeln, um sicherheitspolitische Themenbereiche in der Region zu diskutieren. Im Jahr 2000 organisierte das ASEAN-ISIS die erste „ASEAN People's Assembly“ (APA), bei der zum ersten Mal regionale CSOs als Gruppe mit einer großen Anzahl von Beamten der ASEAN zusammentraf. Die erste APA wurde als Brücke zwischen Track 1 und Track 3 angesehen, verbunden durch die Initiativen des Track 2 und leitete Ansätze von Regierungen ein, als Gastgeberland auch eine eigene Veranstaltung für die Zivilgesellschaft abzuhalten.¹⁹⁵

Die erste „ASEAN Civil Society Conference“ (ACSC) wurde 2005 von der Regierung Malaysias unterstützt und wurde ins offizielle Programm des 11. Gipfeltreffens aufgenommen. Die Konferenz wurde von einem zivilgesellschaftlichen Steuerungskomitee organisiert und fand unter dem Vorsitz der Technischen Universität Malaysias in Shah Alam statt. Herausragend war dabei die erste jemals gebotene Gelegenheit, durch einen 15-minütigen Report direkt an der Schnittstelle zwischen VertreterInnen der CSOs und Führungskräften von ASEAN während des Gipfeltreffens zu sprechen. Außerdem ging ein gemeinsames Statement der ACSC an die Staatsoberhäupter und wurde auf der ASEAN Homepage veröffentlicht.¹⁹⁶ Die Konferenz war die erste und gleichzeitig letzte ihrer Art, denn die nachfolgenden Gastgeberländer organisierten die folgenden Treffen zwischen CSOs und Regierungen jeweils auf ihre eigene Weise. Dies führte dazu, dass die Regierung der Philippinen als Gastgeber des Gipfeltreffens 2006 keine eigene Veranstaltung ausrichtete, sondern die fünfte APA in Manila zu diesem Zweck adaptierte.¹⁹⁷

Nichtsdestoweniger startete mit der ersten ACSC die Institutionalisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements durch „Bottom-up“-Prozesse auf regionaler Ebene und führte zur Gründung der transnationalen zivilgesellschaftlichen Organisation „Solidarity for Asian People's Advocacy“ (SAPA).¹⁹⁸

195 Tay und Lim (2009), S. 55–56.

196 Dano (2008), S. 26.

197 Tay und Lim (2009), S. 59.

198 Caballero-Anthony (2008), S. 73.

6.1.3 Etablierung von transnationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen

Das transnationale Netzwerk SAPA wurde im Februar 2006 gegründet und verstand sich als Schirmorganisation für über 70 nationale und regionale CSOs, für die SAPA die Koordination der kollektiven Anwaltschaft gegenüber den intergouvernementalen Organen und speziell gegenüber dem Entwurfsprozess der ASEAN Charta übernahm.¹⁹⁹ Neben SAPA entwickelten sich mit „Southeast Asian Committee for Advocacy“ (SEACA), „Third World Network“ (TWN) und „Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia“ (AsiaDHRRA) weitere regionale Netzwerke von CSOs im Sektor der Zivilgesellschaft.²⁰⁰

Unter dem Banner von SAPA wurde die zweite Konferenz für Zivilgesellschaft von ASEAN (ACSC II) in Cebu auf den Philippinen mit über 300 Teilnehmern von CSOs aus ganz Südostasien abgehalten. Im Statement der Konferenz, das offiziell an die ASEAN Staatsoberhäupter und an das ASEAN Sekretariat weitergeleitet wurde, wurde die Notwendigkeit für eine „people-centered“ und „people-driven“ ASEAN Gemeinschaft betont. Weiters wurde hervorgehoben, dass die „ASEAN Community“ auf alternativen Rahmenregelungen von Regionalismus aufbauen sollte. Diese müssten über wirtschaftliche Integration hinaus gehen, die Rechte der Menschen hochhalten und ökologische Nachhaltigkeit und gleichen Zugang zu Ressourcen fördern.²⁰¹

Die dritte ACSC fand ohne die Unterstützung der Regierung des Gastgeberlandes Singapur im November 2007 statt, stattdessen wurde bereits einen Monat früher eine auch „ACSC 2007“ genannte und von der Regierung Singapurs gemeinsam mit SIIA organisierte Konferenz abgehalten. Zusätzlich veranstaltete das ASEAN-ISIS 2007 die APA in Manila und schickte den Report des Vorsitzes an die ASEAN. Diese Konstellation zeigt deutlich die große Vielfalt an Bemühungen und die sich überschneidenden Pfade, woraus sich in der Folge eine Auseinandersetzung um Legitimität entwickelte. Dadurch wird aber auch deutlich, dass das Engagement von Seiten der Zivilgesellschaft immer noch im Entstehen war und sich weiter entwickeln musste.²⁰²

199 Yap (2013), S. 174.

200 Tay und Lim (2009), S. 58.

201 Dano (2008), S. 27.

202 Tay und Lim (2009), S. 59.

Die nachfolgenden Konferenzen der Zivilgesellschaft wurden zunächst nicht mehr von SAPA einberufen, sondern fanden im Rahmen des „ASEAN People's Forum“ (APF) statt, an dem ohnehin ein Großteil der CSOs unter dem Schirm der SAPA teilnahmen. Die Initiative dafür kam von Thailand im Jahr 2008 und als Gastgeber achtete Thailand bei den Vorbereitungen darauf, dass die Erklärungen der Konferenz – sie entsprach dem ersten APF und gleichzeitig der vierten ACSC - Beachtung beim ASEAN Generalsekretär fanden. Außerdem sollten persönliche Sitzungen zwischen VertreterInnen der CSOs und ASEAN Führungskräften stattfinden. Die „1. APF/4. ACSC“ wurde in Bangkoks Chulalongkorn Universität im Februar 2009 abgehalten, unter anderem nahm auch der ASEAN Generalsekretär am Dialog mit den CSOs teil und VertreterInnen der CSOs trafen sich mit ASEAN Führern. Auch die „2. APF/5. ACSC“ ging im Oktober 2009 in Thailand nach demselben Vorbild vonstatten, nur kam es zu einem Eklat bei den persönlichen Sitzungen. Einige CSOs hatten aus Protest gegen den Ausschluss von bestimmten VertreterInnen und das Ersetzen von ausgewählten VertreterInnen durch von der Regierung bestimmte Kandidaten den Raum verlassen und das Treffen abgebrochen.²⁰³

In den Jahren darauf fanden die Konferenzen 2010 in Vietnam und 2011 in Indonesien statt. Oberflächlich betrachtet scheinen die geknüpften Verbindungen zwischen Zivilgesellschaft und den Regierungen der ASEAN Mitgliedsstaaten sich zu intensivieren und in Richtung einer erfolgreichen Institutionalisierung von regionaler Partizipation zu entwickeln. Was aber hinter der Fassade noch für Herausforderungen warten können, wird am Beispiel der ersten unter Vorsitz von Kambodscha abgehaltenen „6. APF/8. ACSC 2012“ deutlich.

1200 TeilnehmerInnen von über 300 CSOs versammelten sich im Lucky Star Hotel in Phnom Penh. Als bekannt wurde, dass das Gastgeberland Kambodscha die Regierungen dazu eingeladen hatte, eigene VertreterInnen der Zivilgesellschaft für die persönliche Dialogsitzung auszuwählen statt den unabhängigen Nominierungsprozess der CSOs zu befolgen, boykottierten hunderte NGOs und Bewegungen der Basis die Dialogsitzung und organisierten unabhängig von Regierungseinflüssen eine neue Zusammenkunft. Die Folge waren zwei separate ACSCs zur gleichen Zeit in Phnom Penh. Die eine, offizielle wurde unterstützt und massenhaft besucht von der kambodschanischen Behörde, die andere grenzte sich selbst vom offiziellen Gipfel ab und klagte darüber, dass die Organisatoren

203 Tay und Lim (2009), S. 58.

durch Ausübung von politischem Druck gezwungen wurden, Workshops zu den Themen Landraub und Vorfällen in Myanmar abzusagen.²⁰⁴

Neben der Ausrichtung der Konferenzen für die Zivilgesellschaft war SAPA seit der Gründung entscheidend dafür, dass mehr CSOs auf einer größeren Bandbreite von Themenbereichen ihre Arbeit aufnahmen (Flüchtlinge, Arbeitsmigration, Menschen mit Behinderung, indigene Bevölkerung, Kinder, sexuelle Orientierung und Gender, Umweltschutz). Durch das Drängen auf mehr Transparenz und Verantwortlichkeit in Prozessen der Entscheidungsfindung von ASEAN gab es zu Beginn eine Vielzahl von Auseinandersetzungen mit ASEAN. Erstens war das Auffinden von Informationen über Agenda und Entscheidungen der Treffen von ASEAN problematisch und manche geplanten Treffen wurden gleich komplett abgesagt. Zweitens weigerten sich die ASEAN-Organe Entwurfsdokumente offenzulegen. Drittens kam es immer wieder zu willkürlichen Verweigerungen der Teilnahme von einigen CSOs an Beratungstreffen.²⁰⁵

Die Situation verbesserte sich zwar in der Folge stetig durch intensive Lobby-Arbeit und Interessenvertretung, öffentliche Kampagnen und die Kooperation mit Staaten von ASEAN, die der Zivilgesellschaft offener gegenüberstanden. Die Erfahrungen der Zivilgesellschaft in den Prozessen der Zusammenarbeit mit ASEAN zeigten aber, dass es einen transparenteren, nachvollziehbaren und inklusiven Prozess brauchte, dem eine weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit folgen musste. In diesem Prozess sollten CSOs über das Recht verfügen, ihre Ansichten frei auszudrücken und an Beratungstreffen teilzunehmen, ohne Diskriminierung oder willkürliche Ausschlüsse befürchten zu müssen, und.²⁰⁶

Die Zunahme von regionalen Netzwerken von CSOs und der Schnittstellen für Engagements wecken den Eindruck, dass ASEAN Gelegenheiten für Partizipation zur Verfügung stellt, doch die Beschaffenheit der formalen Richtlinien für die Beteiligung von CSOs liefert Hinweise, wie Bürgernähe aus der Sicht von ASEAN zu verstehen ist. Die „Guidelines on Accreditation of Civil Society Organisations“ umfassen ein vierseitiges Dokument, das vom ständigen Komitee von ASEAN („Committee of Permanent Representatives“, CPR) 2012 verabschiedet wurde. Entscheidend für die Akkreditierung von CSOs sind die unter Punkt (E) angeführten Verpflichtungen, sowie der unter Punkt (C) erläuterte Bewerbungsvor-

204 Janssen (2012), S. 1.

205 Yap (2013), S. 174–175.

206 Yap (2013), S. 176.

gang. Bewerbungen von CSOs für die Akkreditierung müssen dem Generalsekretariat übermittelt werden, wo nach Überprüfung der Konsistenz der Ziele der CSO und ASEAN eine Zulassung erteilt zusammen mit etwaigen Empfehlungen an das CPR weitergeleitet wird. Die weiteren Verpflichtungen sind:

- Abgabe einer schriftlichen Erklärung, die Politik, Richtlinien und Handlungsanweisungen, sowie andere Entscheidungen von ASEAN zu befolgen, ist verpflichtend.
- Die Einladung von VertreterInnen von ASEAN zu den Treffen und ihre Teilnahme an Aktivitäten sind Voraussetzung.
- Eine Einreichung einer schriftlichen Zusammenfassung der Aktivitäten muss jährlich an das CPR stattfinden.

Anhand dieser Richtlinien ist erkennbar, dass die Beschaffenheit eines möglichen Engagements der Zivilgesellschaft stark durch staatliche Kontrolle der Eliten geregelt ist. In einem „Top-down“-Prozess legt ASEAN die Ziele fest, die die CSOs zu befolgen haben, um in den Genuss der Privilegien einer Akkreditierung zu kommen. Dementsprechend sind die CSOs mit Akkreditierung durch ASEAN größtenteils professionelle und industrielle Verbände, die mit der Track 2 -Beziehung zu ASEAN aus dem akademischen Bereich verglichen werden können. Durch das Aufstellen solcher Richtlinien werden laut Collins die Bemühungen der Zivilgesellschaft bürokratisiert und durch die staatlichen Eliten kooptiert. Bei Festhalten an diesen Richtlinien wird das zukünftige Engagement von CSOs weiterhin von staatlichen Eliten bestimmt, geleitet und kontrolliert werden.²⁰⁷

6.2 Aufnahme von zivilgesellschaftlichen Inhalten in die Agenden des Regionalismus

In den vorangegangenen Kapiteln wurde anhand der historischen Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgezeigt, dass Möglichkeiten für sogenannte „Bottom-up“-Bewegungen der Zivilgesellschaft bestehen, Inhalte in die Agenden von regionalen Organisationen einzubringen. Auf welche Weise dies funktionieren kann und welche Voraussetzungen dafür notwendig sind soll in diesem Kapitel geklärt werden. Zunächst werden die wachsenden sozialen Bewegungen und ihr Kampf für Demokratie und Menschenrechte nach Ende des Kalten Krieges thematisiert, um dann auf die Legitimi-

207 Collins (2008), S. 315.

onsprobleme von ASEAN in Zeiten der Krise einzugehen. Am Ende des Kapitels wird der Sonderfall der „Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism“ erörtert, die durch die Übernahme der Themenführerschaft bezüglich Menschenrechte beachtliche Erfolge in der Festlegung des Diskurses zu diesem Themenbereich erzielen konnte.

6.2.1 „Bottom-up“ Bewegungen der Zivilgesellschaft im Kampf um Demokratie und Menschenrechte

Das Ende des Kalten Krieges hatte große Auswirkungen auf ASEAN, sorgten doch die Auseinandersetzungen um die Vorherrschaft in der Region und die Teilung entlang ideologischer Trennlinien dafür, dass ASEAN über Dekaden hinweg seine Rolle durch den Ost-West-Konflikt als sicherheitspolitische Gemeinschaft definiert sah. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion änderte sich das politische Klima in der Region und bot damit auch Platz, neue Problembereiche wie Demokratie und den Schutz der Menschenrechte anzugehen, ohne befürchten zu müssen, dadurch in globale ideologische Konflikte verwickelt zu werden.²⁰⁸

In dieser Periode war dann auch in vielen Ländern in ASEAN eine wachsende Bewegung der Basis, die sich für Demokratie und Menschenrechte einsetzte, zu beobachten. In Folge dessen beendeten Aufstände der Bevölkerung lange Jahre der Diktatur und autoritärer Herrschaft auf den Philippinen, in Indonesien und Thailand. Die asiatischen CSOs hatten dabei maßgeblichen Anteil im Vorantreiben von Demokratie und Menschenrechten. Die neuen Regierungen in den Ländern waren offener für Menschenrechte und sahen sich als Reformer. Daraus resultierten 1997 eine neue progressive Verfassung in Thailand, genannt „People's Constitution“, und 1998 bis 1999 eine ganze Bandbreite an rechtlichen Reformen in Indonesien zum Schutz der Menschenrechte, sowie ein Referendum für Osttimor. Auf den Philippinen hatte die neue Präsidentin im Amt schon 1986 die erste nationale Menschenrechtsinstitution „Commission on Human Rights of the Philippines“ gegründet.²⁰⁹ In den Jahren darauf sollten bis auf wenige Ausnahmen die restlichen Länder von ASEAN folgen. Bemerkenswert ist, dass alle nationalen Menschenrechtsinstitutionen auf Basis von Zugeständnissen der jeweiligen Regierung gegründet wurden, als sie gerade heftiger Kritik bezüglich ihrer Menschenrechtssituationen ausgesetzt waren.²¹⁰

208 Yap (2013), S. 169.

209 Yap (2013), S. 170.

210 Yap (2013), S. 171.

Die Einstellungen und Prinzipien in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie in den Gründerstaaten von ASEAN wandelten sich und die neu eingesetzten Menschenrechtskommissionen sorgten für eine Legitimierung von Menschenrechten auf nationaler Ebene. Das führte dazu, dass der Diskurs über Menschenrechte durch die beginnende Zusammenarbeit bei grenzübergreifenden Themen wie Arbeitsmigration oder Menschenhandel auf die regionale Ebene überschwappte. Dies sorgte für einen Durchbruch des Themas in den Verhandlungen über Dokumente von ASEAN mit den anderen Mitgliedsstaaten und die Gründung eines regionalen Menschenrechtsorgans in ASEAN erhielt breitere Unterstützung. Die nationalen Kommissionen unterstützten auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene und halfen dadurch Anwaltschaft durch zivilgesellschaftliche Organisationen innerhalb der restlichen ASEAN Mitgliedsstaaten auszuweiten.²¹¹

Nach Yap wäre es ohne den Beitrag der zivilgesellschaftlichen Bewegungen für Menschenrechte und Demokratie unmöglich gewesen, eine regionale Menschenrechtskommission zu gründen oder die Staaten bezüglich ihrer Zugeständnisse zur Verantwortung zu ziehen. Die genannten Zusammenhänge repräsentieren aber nur eine der Voraussetzungen für die Öffnung der Agenden für Inhalte der Zivilgesellschaft in der regionalen Governance. Im nächsten Kapitel soll gezeigt werden, dass dafür auch weitreichende institutionelle Reformen in der Organisationsstruktur notwendig sind.

6.2.2 Legitimationsprobleme der regionalen Organisation

Die Finanzkrise, die in Asien im Mai 1997 ihren Anfang nahm, sorgte für einen massiven Kapitalabfluss aus der Region und zwang Staaten wie Indonesien und Thailand, Kredite vom Internationalen Währungsfonds aufzunehmen, die an Strukturanpassungsprogramme zur Verbesserung der Transparenz und Verantwortlichkeit geknüpft waren. Malaysia entschied sich aus diesem Grund gegen derartige Kredite und für Maßnahmen zur Kapitalkontrolle. Inmitten der Krise nahmen öffentliche Wut und Demonstrationen zu, denn die BürgerInnen von ASEAN hatten genug von Korruption und Vetternwirtschaft und forderten mehr Transparenz und Verantwortlichkeit. Die Krise hatte auch fehlerhaftes Management in der Wirtschaftspolitik aufgezeigt, wodurch die regierenden Eliten in Thailand, Indonesien und Malaysia verwundbar wurden. Erzwungene Rücktritte in Thailand und Indonesien

211 Yap (2013), S. 171–172.

waren die Folge und in einer zweiten Welle wurden auch auf den Philippinen und in Malaysia Wandel in Regierungen in Richtung sauberer und moderater Politik vollzogen.²¹²

Dieser Wandel bedeutete eine Auflösung der feindlichen Gesinnung gegenüber dem Thema Menschenrechte, denn die Krise forderte die Mitgliedsstaaten heraus, die Infragestellung ihrer und ASEANs Legitimierung anzugehen. Diese Herausforderung machte eine institutionelle Antwort notwendig und ASEAN reagierte in der Form, dass über ganz ASEAN ein Prozess der Gemeinschaftsbildung in Gang gesetzt wurde. Dieser Prozess erleichterte nach Davies und Yap die Aufnahme von Passagen über Menschenrechte in den „Hanoi Plan of Action“ (HpoA) und ins „Vientiane Action Programme“ (VAP). Laut Davies darf dieser Prozess der Gemeinschaftsbildung aber nicht als linearer und gradueller Prozess angesehen werden, der zu beiden Aktionsprogrammen kumulierte, im Gegenteil war die Haltung von ASEAN bis zur Verabschiedung dieser Programme von einem deutlichen Widerwillen gegenüber Menschenrechten geprägt.²¹³

Dieser Prozess wurde durch die ASEAN Charta weiter angetrieben, auch sie kann noch als Antwort auf die Krise und als Betonung der politischen und sicherheitspolitischen sowie der soziokulturellen Dimension im Regionalismus angesehen werden. Generell hat die Finanzkrise und auch die globale Wirtschaftskrise von 2009 für einen Aufschwung von regionaler Kooperation in Ostasien gesorgt. Denn durch die Krise wurde die strukturelle Verwundbarkeit der asiatischen Wirtschaften aufgezeigt. Dieser Verwundbarkeit sollte durch die Stärkung von regionalen Sicherungsmechanismen und tiefere und breitere Formen von Regionalismus entgegengewirkt werden. Allgemein gesehen, beflügelte die Krise sogar die Solidarität und Kooperation und sorgte für ausgereifere regionale Zusammenarbeit.

Auf der institutionellen Seite, wurden die Aktionsprogramme erwähnt, die im Grunde auch die Basis für die Entwürfe der drei Säulen der „ASEAN Community“ liefern. Größte Hoffnungen setzte die Zivilgesellschaft in die dritte Säule der „ASEAN Socio-cultural Community“, die die Partizipation der Zivilgesellschaft institutionalisieren soll.

212 Yap (2013), S. 169–170.

213 Davies (2013), S. 388.

6.2.3 Erfolgreiches Engagement in „Track 2“-Prozessen der regionalen Governance?

In diesem Kapitel soll geklärt werden, wie es die Arbeitsgruppe für die Gründung einer ASEAN Menschenrechtskommission („Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism“, Arbeitsgruppe) trotz der feindlichen Haltung von ASEAN gegenüber CSOs geschafft hat, eine zentrale Position in den Entwicklungen für mehr Menschenrechte in ASEAN einzunehmen. Aus der Sicht der Mitgliedsstaaten von ASEAN war die Rolle der CSOs beschränkt auf die Bereitstellung von Kanälen für Botschaften und Aktivitäten, die von ASEAN bestimmt wurden. Möglichkeiten für CSOs, Inputs in die Substanz regionaler Governance einzubringen, waren nicht vorgesehen. Auch die Verabschiedung der ASEAN Charta brachte keine Änderung dieses Umstandes, denn darin wurde der staatszentrierte Regionalismus fortgeführt. Nicht nur deshalb war die Position der Arbeitsgruppe eine einzigartige, denn schon drei Jahre nach der Gründung wurde ihre Wichtigkeit durch das Ministertreffen 1998 formal anerkannt, was einem Novum in der Geschichte von ASEAN entsprach.²¹⁴

Die Gründe für den Erfolg der Arbeitsgruppe und ihre Position können nach Davies auf drei Merkmale zurückgeführt werden:

- Die Mitgliedschaft der VertreterInnen der Arbeitsgruppe in elitären Kreisen der Gesellschaft.
- Die Entscheidung innerhalb des prozeduralen Kontextes des „Asian Ways“ zu arbeiten.
- Gut ausgeführte Strategien der Themenverknüpfung zwischen Menschenrechten und bestehenden Abkommen

Zentral für das Verständnis der Arbeit der Arbeitsgruppe ist, dass sie eine Bewegung auf Ebene der Eliten war. Dadurch war eine Legitimierung von vornherein gegeben, die andere CSOs niemals erreichen konnten. Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe waren alle Politiker der Elitenebene, die über gute Reputation in ihrem Land verfügten und in die Entscheidungsprozesse eingebunden waren. Dadurch konnte der Zugang zur Führungsstruktur von ASEAN gewährleistet werden.²¹⁵

²¹⁴ Vgl. Collins (2008), S. 326.

²¹⁵ Davies (2013), S. 392.

Das zweite Merkmal betrifft die gut überlegten Strategieentscheidungen der Arbeitsgruppe, die ihr kontinuierliche Gelegenheiten garantierte, mit der Führungsriege und VertreterInnen von ASEAN zu kommunizieren. Auf dem ersten Workshop 2001 in Jakarta waren VertreterInnen der Regierungen und nationaler Menschenrechtskommissionen, CSOs, Akademiker und Beobachter aus dem ASEAN Sekretariat anwesend. Dabei unterlief der Arbeitsgruppe ein anfänglicher Fehler im Umgang mit VertreterInnen von ASEAN, indem zu kühne Empfehlungen für die regionale Menschenrechtsinstitution abgegeben wurden und für eine Einsetzung von Gerichten, Kommissionen und Komitees plädiert wurde, was auf Ablehnung stieß. Dieser Fehler sollte sich in Zukunft nicht wiederholen und auf dem zweiten Workshop 2002 in Manila verfolgte die Arbeitsgruppe eine Schritt-für-Schritt-Annäherung basierend auf mehrspurigen Diskussionen und unspezifizierten Zeitplänen und Formen für eine mögliche Gründung eines Menschenrechtsorgans. Damit waren konkrete Vorschläge nicht mehr länger Teil der Strategie und wurden durch einen Aufruf zu Diskussionen zwischen den Stakeholdern und die Annäherung durch einen graduellen Prozess mit Fokus auf interimistische Maßnahmen ersetzt.²¹⁶

Diese Neuorientierung unterschied die Arbeitsgruppe von anderen, aktiv kritischen AkteurInnen des Track 3-Prozesses und sorgte für ein sich Berufen auf die bestehenden prozeduralen Normen, die die Diskussionen in ASEAN bestimmten. Diese Normen betreffen verfahrensrechtlicher Inklusivität, weiche Diskussionen und unkritische Annäherungen und charakterisieren die Regierungsführung von ASEAN. Der Umgang der Arbeitsgruppe mit ASEAN war durch folgende Punkte gekennzeichnet:²¹⁷

- Vermeidung eines klar bevorzugten Endpunktes
- Keine Fehlersuche bei ASEAN
- Keine negativen Vergleiche von ASEAN mit anderen regionalen Organisationen
- Konstanter Fokus auf mögliche Lernerfolge

Diese Merkmale entsprechen dem sogenannten „ASEAN Way“ der Verhandlungsführung und zeugen vom Versuch sämtliche kritische Standpunkte zu vermeiden. Wie die Arbeitsgruppe trotz dieser unkritischen Position trotzdem innovative Themen wie Menschenrechte in den Diskurs von ASEAN einbinden konnte, zeigt ihre Fähigkeit zur geschickten Themenverknüpfung.

²¹⁶ Davies (2013), S. 393.

²¹⁷ Davies (2013), S. 393.

Innerhalb der Annäherungen des „ASEAN Way“ engagierte sich die Arbeitsgruppe in klaren Strategien der Verknüpfung von Themenbereichen, um positive Beziehungen zwischen Menschenrechten und bestehenden Abkommen aufzuzeigen. Auf dem zweiten Workshop verknüpfte sie Menschenrechte mit der „ASEAN Vision 2020“, indem sie eine regionale Menschenrechtsinstitution als wichtiges Instrument zur Schaffung einer sozialer eingestellten regionalen Organisation präsentierte. Menschenrechte wurden als integraler Bestandteil aller Ziele der Vision 2020 präsentierte. Im Jahr 2004 verknüpfte die Arbeitsgruppe Menschenrechte mit dem im Jahr zuvor unterzeichneten Bali Concord, um die Wichtigkeit der APSC als konzeptuellen Rahmen für die Realisierung der ASEAN Menschenrechtsinstitution zu unterstreichen.²¹⁸

Durch die Verknüpfung mit bestehenden Abkommen musste die Arbeitsgruppe nicht als Urheber von Ideen auftreten, sondern konnte Ideen, die von ASEAN selbst stammten, für ihre Vorhaben adaptieren. Ein Beispiel dafür war die Rückbesinnung auf das gemeinsame Kommuniqué der Mitgliedsstaaten anlässlich der Weltkonferenz 1993, in dem eine Einrichtung eines Menschenrechtsorgans für ASEAN schon vorgesehen war. Diese Vorgehensweise sorgte dafür, dass ein potentieller Radikalismus, der den Themenbereich Menschenrechte in vorangegangenen Diskussionen und im Track 3-Prozess begleitete, erst gar nicht aufkam.²¹⁹

Die von der Arbeitsgruppe gewählte Strategie entspricht der Übernahme der Leitung über Normen („*norm entrepreneurship*“). Diese Strategie erleichtert die Institutionalisierung einer neuen Norm durch Assoziieren dieser neuen Norm mit einer bereits existierenden Norm. Durch die Verbindung von Menschenrechten mit bestehenden Annäherungen für eine sicherheitspolitische und regionale Kooperation wurde das Thema „bekömmlicher“ für ASEAN. Ein entscheidender Prozess für die „Normunternehmerschaft“ ist die Lokalisierung. Durch ihn werden Ideen, die Angst und Widerstand hervorrufen neu interpretiert und angepasst, um die Legitimierung und Autorität von Institutionen und Praktiken zu verbessern. Zu diesem Zweck sprach die Arbeitsgruppe den Menschenrechten zwei neue Rollen zu: Zum einen sollten Menschenrechte durch die Verknüpfung mit globalen Standards der Legitimierung von ASEAN dienen, zum anderen sollten sie den regionalen Reformprozess leiten.²²⁰

218 Davies (2013), S. 394.

219 Davies (2013), S. 395.

220 Davies (2013), S. 397.

*The Working Group showed that talking about rights did not contradict the procedural nature of the ASEAN Way, but rather reinforced the viability of that approach to governance by illustrating its ability to cover previously contentious issues.*²²¹

Das Beispiel der Arbeitsgruppe zeigt also auf, dass innovative Themen, die potentielle Spannungen beinhalten, nicht unbedingt im Widerspruch zum „ASEAN Way“ der Verhandlungsführung stehen müssen. Eine Übernahme der angewandten Strategien wäre für andere kritische Themenbereiche der regionalen Integration in ASEAN durchaus überlegenswert. Was dabei aber nicht vergessen werden darf, ist die bevorzugte Position gegenüber anderen CSOs, die die Arbeitsgruppe als Produkt elitärer Ebenen aus der Politik von Anfang an innehatte. Aus diesem Grund kann die Arbeitsgruppe nicht als Beispiel für die Arbeit von „Bottom-up“-Bewegungen angesehen werden, grenzt sie sich durch ihre Strategien doch deutlich ab von der kritischen Grundhaltung, die Basisbewegungen und anderen CSOs inhärent ist. Die Arbeitsgruppe kann deshalb, wenn sie auch nicht als direkter Partner in der regionalen Governance gilt, zumindest der legitimierenden Typologie von Zusammenarbeit zugeordnet werden.

Zu welchem Ergebnis diese so erfolgreich erscheinende Zusammenarbeit in Gestalt der Institutionalisierung der ASEAN Menschenrechtskommission geführt hat und welche Empfehlungen übernommen wurden, wird in den folgenden Kapiteln ausgeführt.

6.3 AIHCR als Beispiel für Institutionalisierung von zivilgesellschaftlichen Forderungen

6.3.1 Institutionalisierung des regionalen Menschenrechtsorgans von ASEAN (AICHR)

Wie einleitend zu Kapitel 6.1 schon festgestellt, wurde die Gemeinschaft der ASEAN anfangs einem „Club der Diktatoren“ gleichgesetzt und dementsprechend wurde auch das Thema Menschenrechte angegangen. Zum einen wurden sie als westliche Werte abgetan, die nicht mit den asiatischen Gesellschaften kompatibel wären, zum anderen wurden sie als Teil einer westlichen Agenda angesehen, die eine Einmischung in nationale Angelegenheiten der souveränen Staaten von ASEAN zum Ziel hätte. Die Situation verschlimmerte sich durch die Aufnahme der Staaten Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos

²²¹ Davies (2013), S. 397.

und Myanmar (1997) und Kambodscha (1999) noch weiter. Dennoch schaffte es ASEAN als erste Subregion Asiens eine regionale Menschenrechtsinstitution (AICHR) zu etablieren. Der Weg dahin und der Einfluss der Zivilgesellschaft auf diesem Weg gilt es nun aufzuzeichnen.

Swee Sang Yap, früherer leitender Direktor des „Asian Forum for Human Rights and Development“, gibt in seiner Publikation²²² drei wichtige Meilensteine für die Entwicklung einer Menschenrechtsinstitution von ASEAN an.

Der erste Meilenstein betrifft das Jahr 1993 mit der Weltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien als ausschlaggebenden Bezugspunkt. In Vorbereitung auf diese Weltkonferenz entwickelte sich innerhalb der ASEAN eine Auseinandersetzung um die Argumente für sogenannte „Asian Values“ gegenüber jenen für universelle Menschenrechte. In der Deklaration von Bangkok bestätigt ASEAN zwar die Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und die „Universal Declaration of Human Rights“, aber gleichzeitig werden darin Prinzipien betont, die dem universellen Charakter widersprechen:

- Respekt von nationaler Souveränität und territorialer Integrität
- Nichteinmischung in interne Angelegenheiten der Staaten
- Nichteinsetzen von Menschenrechten als politisches Druckmittel

Außerdem merkten die Mitgliedsstaaten von ASEAN im Rahmen der gemeinsamen Vorbereitung auf die Weltkonferenz an, dass Menschenrechte im Kontext eines dynamischen und sich entwickelnden Prozess der internationalen Normsetzung gesehen werden müssten und dass nationale und regionale Besonderheiten und die verschiedenen historischen, kulturellen und religiösen Hintergründe ins Auge gefasst werden müssten. Diese klare Gegenposition zu universellen Menschenrechten rief die Zivilgesellschaft auf den Plan, die auf einem Treffen von über 100 CSOs das Widerlegen der „Asian Values“ zum Ziel hatten. Sie propagierten in einem gemeinsamen Statement, dass das Eintreten für Menschenrechte nie eine Einmischung in die nationale Souveränität darstellen könne. Weiters machten sie deutlich, dass internationale Solidarität über der nationalen Ordnung stehe und somit Behauptungen von staatlicher Souveränität und Nichteinmischung hinfällig seien. Im selben Schritt gaben sie eine Empfehlung für die Einrichtung einer regionalen Menschenrechtsinstitution ab.²²³

²²² Yap (2013).

²²³ Yap (2013), S. 164.

Nachdem die Weltkonferenz mit der Verabschiedung der „Vienna Declaration and Plan of Action“ zu Ende gegangen war, verfasste ASEAN ein gemeinsames Kommunikee, in dem die Verpflichtung zu und der Respekt für Menschenrechte und die Grundfreiheiten bestätigt wurden; auch wurde eine Übereinkunft getroffen, dass die Gründung eines regionalen Menschenrechtsorgans angedacht werden müsse.²²⁴ In der Folge waren aber keine Aktivitäten in diese Richtung erkennbar, stattdessen wurde das Prinzip der Nichteinmischung hochgehalten, was durch die Haltung im Fall der andauernden Besetzung Osttimors sowie durch die Aufnahme Myanmars trotz des Protests der Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft offensichtlich wurde.²²⁵

Der zweite Meilenstein bildet das 6. Gipfeltreffen von ASEAN in Hanoi 1998. Auf diesem Treffen wurde der „Hanoi Plan of Action“ (HPoA) für die Jahre 1999 bis 2004 als Etappe auf dem Weg zur Erreichung der „ASEAN Vision 2020“ verabschiedet. Das Thema Menschenrechte fand in der Deklaration zur Vision keinen Platz, dafür wurden im HPoA zum ersten Mal zwei Punkte mit Bezug zu Menschenrechten im Programm realisiert.

4.8 Enhance exchange of information in the field of human rights among ASEAN Countries in order to promote and protect all human rights and fundamental freedoms of all peoples in accordance with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action.

*4.9 Work towards the full implementation of the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and other international instruments concerning women and children.*²²⁶

Nach Ablauf des HpoA im Jahr 2004 wurde das „Vientiane Action Programme“ (VAP) für die Jahre 2004 bis 2010 als direktes Folgeprogramm verabschiedet. Darin enthalten war ein systematischeres und ausgearbeitetes Bekenntnis für die Förderung von Menschenrechten. Sieben Punkte und Aktivitäten sind im Anhang des VAP unter dem Punkt „Promotion of Human Rights“ angegeben:

1.1.4.1 Completion of a stock-taking of existing human rights mechanisms and equivalent bodies, including sectoral bodies promoting the rights of women and children

1.1.4.2 Formulation and adoption of MOU [Memorandum of Understanding] to establish

224 ASEAN ICHR (2014).

225 Yap (2013), S. 165.

226 ASEAN (2014d).

network among existing human rights mechanisms

1.1.4.3 Formulation of work programme of the network

1.1.4.4 Promote education and public awareness on human rights

1.1.4.5 Establish a network of cooperation among existing human rights mechanisms

1.1.4.6 Elaboration of an ASEAN instrument on the protection and promotion of the rights of migrant workers

1.1.4.7 Establishment of an ASEAN commission on the promotion and protection of the rights of women and children.²²⁷

Auf die Umsetzung der angeführten Aktivitäten können drei konkrete erfolgreiche Resultate zurückgeführt werden.²²⁸

- Verabschiedung der „Declaration of Cooperation for the Protection and Promotion of Human Rights in Southeast Asia“ durch die vier nationalen Menschenrechtsinstitutionen von Indonesien, Malaysia, Thailand und den Philippinen.
- Verabschiedung der „Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers“.
- Gründung der „ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children“ auf dem 16. Gipfeltreffen 2010.

Der dritte Meilenstein betrifft die ASEAN Charta, die auf dem 13. Gipfel 2007 verabschiedet wurde. Durch die Charta wurde die rechtliche Basis für die Gründung einer regionalen Menschenrechtsinstitution für ASEAN gelegt. Die ASEAN Charta beinhaltet das Thema Menschenrechte in ihren Zielen und Prinzipien und Artikel 14 ermöglicht die angesprochene Etablierung eines ASEAN Menschenrechtsorgans. Im Zuge der angestrebten Verwirklichung der „ASEAN Community“ mit ihren drei Säulen wurde 2009 der Prozess durch die „Roadmap for an ASEAN Community 2015“²²⁹ beschleunigt, wobei auch die Ziele des VAP für den „APSC Blueprint“ in leicht angepasster Form unter Kapitel A.1.5. „Promotion and Protection of Human Rights“ übernommen und ergänzt wurden.²³⁰

227 ASEAN(2004), S. 33 Vientiane Action Programme. Annex 1.

228 Yap (2013), S. 166–167.

229 Die Roadmap for an ASEAN Community 2015 ist ein Sammelwerk der jeweiligen Blueprints für die drei Säulen, die in den Kapiteln zuvor einzeln abgehandelt wurden.

230 ASEAN Secretariat (2009b), S. 5.

- i. Establish an ASEAN human rights body through the completion of its Terms of Reference (ToR) by 2009 and encourage cooperation between it and existing human rights mechanisms, as well as with other relevant international organizations;*
- ii. Complete a stock-take of existing human rights mechanisms and equivalent bodies, including sectoral bodies promoting the rights of women and children by 2009;*
- iii. Cooperate closely with efforts of the sectoral bodies in the development of an ASEAN instrument on the protection and promotion of the rights of migrant workers;*
- iv. Strengthen interaction between the network of existing human rights mechanisms as well as other civil society organisations, with relevant ASEAN sectoral bodies;*
- v. Enhance/conduct exchange of information in the field of human rights among ASEAN countries in order to promote and protect human rights and fundamental freedoms of peoples in accordance with the ASEAN Charter and the Charter of the United Nations, and the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action;*
- vi. Promote education and public awareness on human rights; and Cooperate closely with efforts of the sectoral bodies in the establishment of an ASEAN commission on the promotion and protection of the rights of women and children.*

Die neu angeführten Aktivitäten sollten nach Inkrafttreten der Charta 2008 in Angriff genommen werden und es wurde eine hochrangige Arbeitsgruppe („High Level Panel“, HLP) für die Ausarbeitung eines Entwurfs für die Aufgabenbereiche der Menschenrechtsinstitution („Terms of Reference“, ToR) bestellt. Im Juli 2009 wurden die ToR auf dem 42. Ministertreffen angenommen. Darin festgelegt war auch der Name der Institution: „ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights“ (AICHR) wurde am 23. Oktober 2009 beim 15. Gipfeltreffen in Cha Am inauguriert.²³¹

Für Swee Sang Yap führten die drei Meilensteine zu einer Entwicklung in Richtung gestiegener Anerkennung des Themas Menschenrechte innerhalb von ASEAN. Aus einer rein rhetorischen Anerkennung entwickelten sich konkrete Aktionen, die Normsetzung und

²³¹ Yap (2013), S. 168.

den Aufbau von Institutionen zum Ziel hatten. Was ihm jedoch gleichzeitig auffällt ist das Fehlen von menschenrechtlichen Themenbereichen in den anderen offiziellen Dokumenten von ASEAN: „ASEAN Vision 2020“ und „Bali Concord“, dem für die Initiation der Gründung der „ASEAN Community“ wichtigsten Dokument.²³² Daraus kann abgeleitet werden, dass ein „Mainstreaming“ hinsichtlich Menschenrechte über alle Deklarationen und andere veröffentlichte Dokumente nicht stattgefunden hat.

Die Gründung der AICHR gilt als eine der erfolgreicherer Partnerschaften zwischen ASEAN und der Zivilgesellschaft. Der erste Meilenstein der Entwicklung hat aber gezeigt, dass schon damals die Positionen sich in Bezug auf die Art und Weise der Umsetzung der international beschlossenen Menschenrechte beträchtlich unterschieden. Regionale Gruppen beobachteten den Themenbereich Menschenrechte auch schon vor der Deklaration, die in Vorbereitung auf die Weltkonferenz 1993 verabschiedet wurde. Das auf die Konferenz folgende gemeinsame Kommunikee kann als Startpunkt für die Bemühungen um die Gründung einer ASEAN Menschenrechtsinstitution gesehen werden. Die am längsten dienende Gruppe ist das „ASEAN-ISIS Colloquium on Human Rights“ (AICOHR), das auf VertreterInnen des ASEAN-ISIS und auf das „Institute for Strategic and Development Studies“ (ISDS) auf den Philippinen zurückgeht. AICOHR ist dem „Track 2“-Prozess zuzuordnen und Berichte gingen direkt an die Regierungen von ASEAN, die Gründung einer Menschenrechtsinstitution für ASEAN war aber nicht auf ihrer Agenda.²³³

Dieses Ziel wurde von einer anderen zivilgesellschaftlichen Gruppe, der „Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism“ (in der Folge Arbeitsgruppe genannt), übernommen. Die Arbeitsgruppe, bestehend aus VertreterInnen von Regierungsinstitutionen, parlamentarischen Menschenrechtskomitees, NGOs und aus dem akademischen Bereich, wurde 1995 gegründet und arbeitete in Partnerschaft mit den Regierungen von ASEAN zusammen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisteten CSOs, die der Arbeitsgruppe angeschlossen waren, wichtiges proaktives Lobbying für die Etablierung einer ASEAN Menschenrechtsinstitution.²³⁴ Im Jahr 1998 wurde die Arbeitsgruppe von den ASEAN Außenministern anerkannt und die Wichtigkeit eines fortlaufenden Dialogs zwischen den beiden Parteien betont. Im Jahr 2001 wurde dann der erste Workshop in Jakarta ausgerichtet, um aus den Ergebnissen Empfehlungen, Zeitpläne und Aufgabenbereiche für eine

232 Yap (2013), S. 169.

233 Tay und Lim (2009), S. 60.

234 Dano (2008), S. 25.

ASEAN Menschenrechtsinstitution abzuleiten. Die Teilnehmer setzten sich aus VertreterInnen von Regierungen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und CSOs zusammen.²³⁵

Bezüglich der Zusammensetzung der ASEAN Menschenrechtsinstitution plädierte die Arbeitsgruppe neben einer Deklaration von Prinzipien für eine starke mit Kontroll-, Förderungs- und Beratungsfunktionen ausgestattete Kommission, die auch Beschwerden von Staaten und Individuen aufnehmen sollte, und für ein Gericht, das befugt war, verbindliche Entscheidungen zu fällen.²³⁶ Diese Kernelemente entsprachen in der Ansicht der Arbeitsgruppe den internationalen Mindeststandards und standen in der Diskussion den wenig ambitionierten Vorschlägen für eine Menschenrechtsinstitution von Seiten der ASEAN gegenüber. Als die AICHR im Jahr ihre Arbeit aufnahm, waren die definierten Arbeitsbereiche weit entfernt von den Vorschlägen der Arbeitsgruppe, da die Menschenrechtskommission nur zweimal jährlich tagen sollte, noch dazu mit MitarbeiterInnen die von den Regierungen bestellt wurden. Außerdem wurde der Fokus nur auf die Förderung der Menschenrechte gerichtet, und nicht auf ihren Schutz und ihre Einhaltung.²³⁷ Die weitere Zusammenarbeit im Rahmen des Entwurfs für eine „ASEAN Human Rights Declaration“ (AHRD) mit der Zivilgesellschaft und ihre Ergebnisse werden im folgenden Kapitel skizziert.

6.3.2 Bewertung der Arbeit der ASEAN Menschenrechtskommission und ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft

Der Versuch, die Arbeit der ASEAN Menschenrechtskommission zu bewerten, wird begleitet von einem der Grundprobleme der AICHR: Speziell über die Anfangsphase des Schaffens der AICHR wurden keine offiziellen Dokumente öffentlich zugänglich gemacht. Dieses Problem wurde neben zahlreichen anderen von der „SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights“ (SAPA TF-AHR)²³⁸ aufgenommen und in ihren jährlich erscheinenden Leistungsberichten über die Arbeit der AICHR präsentiert. Diese Berichte bilden auch die Basis für den folgenden Abschnitt der Arbeit. Der erste Bericht mit dem Titel „Hiding behind

235 ASEAN -HRM(2014).

236 ASEAN-HRM (2014).

237 Tay und Lim (2009), S. 61.

238 Die SAPA ist eine regionale Schirmorganisation für CSOs in ASEAN und wird im Kapitel 6.1.3 genauer erläutert.

Its Limits“²³⁹ widmete sich den festgelegten Arbeitsbereichen in Form der „Terms of Reference“ (ToR) für die AICHR, die 2009 vom 42. Ministertreffen angenommen wurden, und zeigt aus der Sicht der Zivilgesellschaft problematische Bereiche im Dokument auf. Hier werden einige wichtige Beispiele für solche Problembereiche auszugsweise angeführt.

Erstens werden die Zielsetzungen des AICHR bezüglich der Anerkennung universeller Menschenrechte kritisiert, denn der Verweis auf die Wichtigkeit von historischen, kulturellen und religiösen Hintergründen zeigt den Versuch, die „Asian Values“ im Sinne eines kulturellen Relativismus wieder ins Spiel zu bringen. Die SAPA TF-AHR befürchtet, dass regionale Besonderheiten als Rechtfertigung für die Verletzung der Menschenrechte dienen könnten und merkt an, dass die universellen Menschenrechte immer über den regionalen Befindlichkeiten stehen müssen.²⁴⁰

Zweitens wird das Festhalten an den Prinzipien von nationaler Unabhängigkeit, Souveränität und Nichteinmischung in Bezug auf Menschenrechte beanstandet, denn kein Staat besitzt laut SAPA TF-AHR das nationale souveräne Recht zu foltern, Menschen „verschwinden“ oder verhungern zu lassen. Das Einspringen der AICHR im Falle eines Fehlverhaltens von Staaten verletzt demnach die nationale Souveränität auf keine Weise.²⁴¹

Drittens werden die Rolle der Kommission, ihre Zusammenstellung und die Art und Weise der Entscheidungsfindung bemängelt. Die Rolle als beratendes intergouvernementales Organ macht die fehlende Unabhängigkeit der Kommission deutlich und die Zusammenstellung der VertreterInnen – die Macht über die Ernennung und Dauer der Amtszeit der VertreterInnen liegt beim Mitgliedsland – lässt keine Unabhängigkeit von den Regierungen zu. Mit Ausnahme von Indonesien und Thailand, die auf einen offenen und transparenten Vorgang bei der Ernennung durch öffentliche Ausschreibung setzen²⁴², finden in den anderen Mitgliedsstaaten die Auswahlprozesse hinter verschlossenen Türen statt. Auf ein Gendergleichgewicht in den Strukturen wird ebenfalls kein Wert gelegt. Die Entscheidungsfindung basierend auf Beratung und Konsens entspricht einer klassischen

239 SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010).

240 SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010), S. 2.

241 SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010), S. 3.

242 Außerdem darf die Öffentlichkeit auch Kandidaten zusätzlich zu den von der Regierung ausgewählten VertreterInnen für die Auswahl ernennen.

Annäherung durch den „ASEAN Way“ und unterminiert die Effizienz und Effektivität der Kommission.²⁴³

Generell wurde die Leistung der AICHR im ersten Jahr als enttäuschend angesehen, denn weder waren offizielle Dokumente öffentlich zugänglich, noch fanden irgendwelche bedeutenden Konsultierungen oder Partizipation der Zivilgesellschaft statt. Die Kommission als Gesamtheit verweigerte sogar jede Form von Dialog oder Beratung auf regionaler Ebene. Überdies wurden das Versagen, relevante Stakeholder zu treffen, und die Verweigerung, Fälle von dokumentierten Menschenrechtsverletzungen anzunehmen, als klare Hinweise dafür gesehen, dass klare Arbeitsmodalitäten mit einer Geschäftsordnung fehlten. Zusätzlich wurden die humanen und finanziellen Ressourcen als inadäquat erachtet und das Mandat für den Schutz der Menschenrechte aus Sicht der SAPA TF-AHR noch nicht in zufriedenstellendem Ausmaß wahrgenommen.²⁴⁴

Im Februar 2011 wurde von der Kommission eine Geschäftsordnung unter dem Titel „Guidelines of Operations“ verabschiedet, aber nicht öffentlich gemacht. Die Implementierung scheiterte laut inoffiziellen Informationen ohnehin noch an der fehlenden Zustimmung eines Mitgliedslandes.²⁴⁵ Außerdem startete die Diskussion über den Entwurfsprozess für die „ASEAN Human Rights Declaration“ (AHRD) auf dem 3. Treffen der AICHR in Kuala Lumpur durch die Einsetzung einer „Drafting Group“ deren Aufgabenbereiche auf dem 5. Treffen im April 2011 verabschiedet wurden.

In das zweite Jahr des Bestehens der AICHR wurden von Seiten der Zivilgesellschaft große Hoffnungen gesetzt, da Indonesien, das für seine eher offene Haltung gegenüber Menschenrechten bekannt war, den Vorsitz inne hatte. Die Analyse der Performance brachte aber die große Ernüchterung. Es gab kaum Verbesserungen bei Transparenz und der Verknüpfung mit der Zivilgesellschaft, stattdessen wurde am „ASEAN Way“ der Entscheidungsfindung festgehalten. Dies kommt praktisch einem Vetorecht für konservative Mitglieder gleich. Nach wie vor gab es keinen öffentlichen Zugang zu Dokumenten, die „Arbeit im Geheimen“ wurde mit der Begründung alle Dokumente wären interne Arbeitspapiere nahtlos fortgesetzt. Die Verweigerung der Zusammenarbeit traf neben CSOs sogar

243 SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010), S. 3/5.

244 SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010), S. 12.

245 Sigiuro u.a. (2012), S. 4.

nationale Menschenrechtsinstitutionen und warf damit Fragen nach Relevanz und Eigentümerschaft der Kommission auf.²⁴⁶

Die Beschaffenheit eines intergouvernementalen Organs wirkte sich schlecht auf das Arbeitstempo aus und es konnte kein Fortschritt in der Ausübung der Mandate und Funktionen erzielt werden. Dies betraf die beratende Tätigkeit für ASEAN oder die Verfassung thematischer Studien. So war auch das zweite Jahr von einer Enttäuschung für die zivilgesellschaftlichen Ambitionen geprägt. SAPA TF-AHR führte dies zum einen auf den Status eines neu geschaffenen Organs ohne Erfahrung in der Implementierung zurück und zum anderen auf die strikten politischen Beschränkungen durch die Einflussnahme der Regierungen von ASEAN. Aber der Umstand, dass bis zur Veröffentlichung des zweiten Leistungsberichts „A Commission Shrouded in Secrecy“ zwei Jahre nach Gründung der AICHR kein einziges Dokument veröffentlicht worden war, keine Studie abgeschlossen war und keine Verbesserung der Menschenrechtssituation für auch nur einen einzigen Menschen in der Region durch die Arbeit der Kommission eingetreten war, führte zu arger Besorgnis. Deshalb propagierten die CSOs über den Bericht der Schirmorganisation SAPA weiter ihrer Forderungen nach umfassender Förderung und Schutz der Menschenrechte. Die AICHR sollte wenigstens versuchen, die vielen ernsthaften Probleme hinsichtlich Menschenrechte in der Region anzugehen.²⁴⁷

In Voraussicht auf das Jahr 2012 und den damit zusammenhängenden Erwartungen bezüglich einer „ASEAN Human Rights Declaration“ (AHRD) drängte die Zivilgesellschaft die Kommission zu mehr Engagement und Transparenz, konnte aber die resistente Haltung der AICHR nicht ändern. Im Vergleich zu 2011 waren ein paar Aktivitäten mehr zu verzeichnen, so durften einige CSOs in wenigen der Aktivitäten partizipieren, aber die geringe Öffnung konnte nicht über die institutionalisierten Barrieren für Transparenz und Engagement, sowie über das fundamentale Fehlen von Unabhängigkeit hinwegtäuschen.²⁴⁸

In Hinblick auf den Entwurfsprozess der AHRD war es CSOs trotz hartnäckiger Bemühungen, konstruktive Inputs zu übermitteln, nicht möglich auf den Prozess Einfluss zu nehmen. Im Gegenteil, wurden CSOs und ihre dringendsten Anliegen doch bis zum Vorliegen des Endprodukts der Deklaration ignoriert. Die Deklaration selbst fiel „politischer

246 Vgl. Sigiuro u.a. (2012), S. 35.

247 Sigiuro u.a. (2012), S. 36.

248 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 62.

Willkür“ zum Opfer, vor allem von Seiten der Staaten, in denen Menschenrechte ohnehin nicht mehr als ein Lippenbekenntnis darstellten, und wäre *„thus not of the people, for the people and by the people of ASEAN“*.²⁴⁹

Diese Entwicklungen überzeugten die Zivilgesellschaft davon, dass weitreichende Reformen auch für das Hauptprodukt AHRD notwendig waren, damit die AICHR unabhängiger von den Regierungen, effektiver in der Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen und generell relevanter für die Bedürfnisse der Menschen von ASEAN werden konnte. Einige der Forderungen kumulierten im Laufe der Jahre, andere wurden als Reaktion auf entsprechende Aktivitäten der AICHR in angepasster Form in den drei Berichten festgehalten. Die Kernelemente der Kritik der Zivilgesellschaft an der AICHR können anhand folgender vier Punkte aufgezeigt werden:²⁵⁰

1. Die Arbeit der AICHR im Geheimen geht weiter. Die offiziellen Treffen der Kommission finden weiter unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und ihre Protokolle werden nicht veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung der Geschäftsordnung „Guidelines of Operation“, des Fünf-Jahres-Arbeitsplans und einem Booklet mit Informationen auf der Webseite der Kommission²⁵¹ sind nun zwar einige wichtige Dokumente zugänglich, dies betrifft aber nur 15 der 18 verabschiedeten Dokumente im Zeitraum 2011 bis 2012. Auch wurden keine Entwürfe zur AHRD veröffentlicht.²⁵²
2. AICHR engagiert sich nur selektiv mit wenigen Stakeholdern. CSOs, Basisbewegungen und Organisationen von Interessenvertretungen werden außen vor gelassen, was eindeutig dem Anspruch einer „people-oriented“ Gemeinschaft widerspricht.
3. Der institutionelle Mangel an Unabhängigkeit von den Regierungen von ASEAN besteht weiterhin. Dies betrifft nicht nur die Entscheidungsfindung auf Konsensbasis, sondern auch den Umstand, dass Regierungen großen Einfluss auf die Prozesse wie das Entwerfen der AHRD nehmen und das Ergebnis diktieren können.
4. Die Ausübung der Mandate und Funktionen wird weiter langsam und ohne Struktur in der Verantwortlichkeit vollzogen. Die AICHR ist nur den AußenministerInnen

249 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 62.

250 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 62–64.

251 ASEAN ICHR (2014).

252 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 13.

rechenschaftspflichtig, die aber sind maßgeblich für die problematische gegenwärtige Situation verantwortlich.

Die ersten drei Jahre der „Zusammenarbeit“ mit der AICHR enden für die Zivilgesellschaft mit einem sauren und enttäuschenden Beigeschmack. Dies liegt zum einen in der Veröffentlichung einer „zutiefst fehlerhaften“ Menschenrechtsdeklaration, in der wichtige Inputs der Zivilgesellschaft ignoriert und eine Situation für Menschenrechte in der Region weit unter internationalen Standards festgeschrieben wurde, begründet. Zum anderen wirkt das Scheitern der Kommission auch nur einen einzigen der vielfach dokumentierten Fälle von Menschenrechtsverletzung in den drei Jahren anzuerkennen oder anzugehen wie ein Verrat am Auftrag über Förderung und Schutz der Menschenrechte. Manche VertreterInnen der AICHR erkannten die diversen Mängel und versuchten auf nationaler Ebene entgegenzuwirken, weitere Ambitionen wurden aber durch die „Konsens-Regel“ beschränkt oder verweigert.²⁵³

Wie nun konkret die Inhalte der verabschiedeten Deklaration für Menschenrechte in ASEAN mit den Vorstellungen der Zivilgesellschaft übereinstimmen, was von den Forderungen und Empfehlungen im Dokument berücksichtigt wurde und wie die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft während des Entwurfsprozesses bewertet werden kann, wird im nächsten Kapitel dargelegt.

6.3.3 AHRD – Ansprüche und Wirklichkeit

*Draft an ASEAN Human Rights Declaration for ASEAN to be proud of: through wide-ranging consultations and by sharing drafts; ensure that the AHRD fully reflects universally-accepted human rights principles as enshrined in the International Bill of Human Rights (the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) and all other relevant human rights instruments;*²⁵⁴

Dieses Zitat ist den Forderungen der „SAPA Taskforce for ASEAN Human Rights“ (SAPA TF-AHR) an die ASEAN Menschenrechtskommission aus dem zweiten Report „A Commis-

253 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 64.

254 Sigiuro u.a. (2012), S. 37.

sion Shrouded in Secrecy“ entnommen und macht die Erwartungen der Zivilgesellschaft hinsichtlich einer starken, an internationalen Standards orientierten Deklaration für Menschenrechte in ASEAN deutlich. Die Erwartungen wurden aber, wie schon erwähnt, noch während des Entwurfsprozesses herb enttäuscht und dämpften die positive Grundstimmung hinsichtlich der Aufnahme von geforderten Inhalten in die Deklaration. Das fertige Dokument schließlich bestätigte die Befürchtungen und sorgte für allgemeine Frustration bei CSOs, denn es beinhaltet Schlüsselbestimmungen, die signifikant von internationalen Menschenrechtsstandards abweichen. Und das, obwohl von Seiten der ASEAN Regierungen und VertreterInnen des AICHR immer wieder versichert wurde, dass die Deklaration nicht unter den Level von international beschlossenen Standards fallen würde.

Doch wie konnte es dazu kommen? Zunächst sollen hier die Details des Entwurfsprozesses erläutert werden, um dann die Bewertung der fertigen Deklaration durch die Zivilgesellschaft entsprechend einordnen zu können. Dabei bildet der dritte Report der SAPA TF-AHR „Still Window-Dressing“ die Grundlage für die angeführten Argumente in diesem Kapitel.²⁵⁵

Es wurde bereits erwähnt, dass die Zusammenarbeit der AICHR mit der Zivilgesellschaft im Entwurfsprozess äußerst dürftig ausfiel und Inputs von CSOs schlichtweg ignoriert wurden. Für SAPA TF-AHR fällt es daher schwer, das Endergebnis vom Prozess zu trennen. Nur wenige VertreterInnen des AICHR hielten nationale Beratungen über die AHRD ab und die Kommission als Ganzes organisierte nur zwei eintägige regionale Beratungen mit einer limitierten Anzahl von ausgesuchten CSOs, dies aber erst am Ende des Entwurfsprozesses, nachdem ein praktisch unveränderlicher Konsens über den Wortlaut der Kernbestimmungen bereits beschossen worden war.²⁵⁶

Für die Ausarbeitung des Entwurf für die AHRD wurde vom AICHR eine Entwurfsgruppe („Drafting Group“) mit je einer/m Vertreter/in aus jedem Mitgliedsland, die von den LandesvertreterInnen in der AICHR bestellt wurden, eingesetzt. Diese Gruppe hielt insgesamt sechs Treffen ab, um im Jänner 2012 der AICHR ihren Grundentwurf präsentieren zu können. Verschiedene CSOs sahen schon in den festgeschriebenen Aufgabenbereichen („Terms of Reference“, ToR) für die Entwurfsgruppe mit extrem regressiven Anleitungen

255 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 26–39.

256 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 26.

den Boden für eines der Grundprobleme der Deklaration geebnet. Denn schon in den ToR wurde die Beachtung von nationalen, regionalen Besonderheiten und politischen, historischen, kulturellen und religiösen Hintergründen eingefordert, wodurch an oft kritisierten Prinzipien des kulturellen Relativismus festgehalten wurde.

Der erste Entwurf bestätigte diese Befürchtungen. Er war trotz der Weigerung zur Veröffentlichung über informelle Kanäle der Zivilgesellschaft in die Hände gefallen und offenbarte in ganzer Deutlichkeit, wie weit die Vorstellungen der Entwurfsgruppe von jenen der Zivilgesellschaft entfernt waren. Er machte aber auch deutlich wie unterschiedlich die Ansichten der verschiedenen Mitgliedsländer waren, denn der Entwurf bestand nicht aus einem einzelnen Text, sondern aus einer Zusammenstellung von alternativen Formulierungen für jede Bestimmung mit Fußnoten über Befürworter und Gegner der jeweiligen Bestimmung. Dabei setzten sich Staaten wie Indonesien, Thailand und die Philippinen mit einer Reihe von Vorschlägen für Bestimmungen und Formulierungen ein, die mit internationalen Standards konform gingen, während andere Mitgliedsstaaten wie Laos regressive Vorschläge machten, die weit hinter internationalen Standards zurückblieben (*„The exclusive insistence on rights can result in conflict, division, and endless dispute and can lead to lawlessness and chaos“*).²⁵⁷

Auf Basis dieses ersten Entwurfs machten sich die CSOs daran, ihrerseits Forderungen und Empfehlungen für den Wortlaut von Bestimmungen zu formulieren, die sie der AICHR übermittelten. Dieses Vorhaben wurde im Juni 2012 in Vorbereitung auf die ersten Beratungen mit VertreterInnen des AICHR im Rahmen eines regionalen Treffens der Zivilgesellschaft in Kuala Lumpur konkretisiert und eine gemeinsame Stellungnahme von 48 CSOs wurde aufgesetzt. Diese Stellungnahme wurde auf den ersten offiziellen regionalen Beratungen der AICHR mit CSOs am 22. Juni 2012 präsentiert. Darin enthalten waren Vorschläge für Änderungen der bestehenden Bestimmungen, Ergänzungen für fehlende Bestimmungen und im Speziellen ein Aufruf, allgemeine Prinzipien aus der Deklaration zu entfernen, die ernsthafte Einschränkungen auf sämtliche Menschenrechte beinhalteten, wie jene die Regierungen erlaubten, Rechte und Pflichten abzuwägen, oder regionale und nationale Kontexte in Betracht zu ziehen.²⁵⁸

257 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 27.

258 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 32.

Nach zunächst durchaus positiven Signalen der AICHR als Reaktion auf das gemeinsame Statement der CSOs zeigte ein Volltext des Entwurfs vom 23. Juni, den philippinische VertreterInnen der AICHR den CSOs zur Verfügung gestellt hatten, dass keine der Kernempfehlungen der CSOs akzeptiert worden waren und immer noch viele problematische Klauseln im Texte enthalten waren. Die CSOs setzten daraufhin ein zweites gemeinsames Statement von 62 CSOs für die zweiten offiziellen Beratungen auf, in dem sie die Forderungen aus dem ersten Statement bekräftigten und auf Grund des Erhalts des Volltextes detailliertere Empfehlungen einfließen lassen konnten.²⁵⁹ Neben den gemeinsamen Statements wurden auch von einzelnen CSOs und kleineren Zusammenschlüssen von CSOs kontinuierlich Empfehlungen an die AICHR abgegeben, die aber gleichermaßen keine Beachtung fanden.

Der Entwurfsprozess blieb überschattet von einer hartnäckigen Weigerung des AICHR und der Entwurfsgruppe jegliche Entwürfe zu veröffentlichen und Inputs der Zivilgesellschaft zu akzeptieren. Aber nicht nur CSOs wurden in den regionalen Beratungen außen vor gelassen, auch die sektoralen Organe von ASEAN konnten nur an zwei Beratungen teilnehmen, für die sie aber auch keine vollständigen Vorentwürfe der Deklaration geliefert bekamen. So war es nicht verwunderlich, dass während des 17-monatigen Prozesses CSOs von ganz ASEAN, die Vereinten Nationen und die EU zahlreiche Aufrufe mit Forderungen nach mehr Transparenz und sinnvollen Beratungen an die AICHR starteten.²⁶⁰

Am 12. November 2012 endete schließlich dieser aus Sicht der Zivilgesellschaft „zutiefst mangelhafte“ Prozess mit der Verabschiedung einer „zutiefst mangelhaften“ ASEAN Menschenrechtsdeklaration. Was im Detail macht nun diese Deklaration so mangelhaft? Nach Meinung der SAPA TF-AHR fällt die AHRD nicht nur weit hinter internationale Standards zurück, sondern sie untergrabe internationale Menschenrechtsgesetze und -standards sogar. Die Autoren des Reports sprechen von einer „*declaration of government powers disguised as declaration of human rights*“ und prangern an, dass keine Einbindung der Kernempfehlungen und vorgeschlagenen Änderungen von CSOs stattgefunden habe. Außerdem wird die Deklaration für ein Bewahren von „*ready made justifications*“ für Menschenrechtsverletzungen kritisiert, die sich in folgenden Punkten manifestieren:²⁶¹

259 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 34.

260 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 28.

261 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 37–38.

- Dem Abwägen von Genuss von Grundrechten mit von der Regierung auferlegten Pflichten für Individuen.
- Dem Unterwerfen der Realisierung von Menschenrechten unter regionale und nationale Kontexte.
- Der Einführung von breiten und allumfassenden Einschränkungen für Rechte in der Deklaration inklusive Grundrechte, die niemals eingeschränkt werden dürften.
- Dem Unterwerfen des Genusses von Rechten unter nationale Gesetze in vielen Artikeln, anstatt dafür zu sorgen, dass sie Gesetze konsistent mit internationalen Menschenrechtsstandards sind.
- Dem Weglassen von mehreren Hauptgrundrechten und Grundfreiheiten, inklusive des Versammlungsrechts, des Rechts keine Verschleppung befürchten zu müssen und des Rechts auf Selbstbestimmung.
- Dem Weglassen von sexueller Orientierung und Genderidentitäten in der Liste an verbotenen Gründen für Diskriminierung.
- Minimale oder keine Referenzen zu Menschenrechten von Personen, die einer bestimmten marginalisierten Gruppe angehören, wie Frauen, Kinder, ältere Menschen, indigene Bevölkerung, Minderheiten, MigrantInnen, Menschen mit Behinderung und Menschen, die ihrer Freiheit beraubt wurden.

Schon kurz nach Verabschiedung der AHRD zeigten sich das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen, das Außenministerium der USA, die EU und nationale Menschenrechtskommissionen besorgt oder enttäuscht über den mangelnden Schutz von Grundfreiheiten und die fehlende Kompatibilität zu internationalen Standards in der Deklaration. Die CSOs in ASEAN waren hingegen zutiefst frustriert, dass die konsensuale Entscheidungsfindung in der AICHR dazu geführt hatte, dass die Mitgliedsländer, die für eine Schwächung und Verwässerung von Menschenrechten eintraten, diese Regeln zu ihrem Vorteil ausnutzen konnten und durch ihre harten Positionen progressiveren Staaten keine Chance ließen sich durchzusetzen. Die CSOs hatten die Annahme einer für sie mehr als ungenügenden Deklaration aber vorhergesehen und noch vor ihrer Verabschiedung ein gemeinsames Statement verfasst, in dem sie schworen, sich im Diskurs mit

ASEAN und seinen Mitgliedsländern nicht auf die Deklaration sondern auf internationale Menschenrechtsgesetze und -standards zu berufen, sie also nicht anzuerkennen.²⁶²

Diese Entwicklungen zeigen, wie schwierig es für regionale wie nationale CSOs in ASEAN ist, eigene Inhalte in die Institutionen von ASEAN zu transportieren und in den Dokumenten zu platzieren. Ein Grundproblem dabei ist die Entscheidungsfindung auf Basis von Beratungen und Konsens in den Organen, die es für innovative Ideen unmöglich macht, gegen das praktische Vetorecht von konservativen Kräften zu bestehen. Die Arbeitsgruppe für die AICHR hat zwar einige Erfolge in Hinblick auf die Themenführerschaft in den Institutionen von ASEAN zu verzeichnen, jedoch sind diese Erfolge auf die Entscheidung zurückzuführen, innerhalb des prozeduralen Kontextes des „Asian Ways“ zu arbeiten. Diese Umstände lassen für die Zukunft nicht auf eine Erleichterung für die Positionierung von zivilgesellschaftlichen Inhalten aus „Bottom-up“-Prozessen schließen.

7. Conclusio

Für die Beantwortung der Fragestellung welche Möglichkeiten und Grenzen für die Integration von Inhalten der Zivilgesellschaft in den ökonomischen Regionalismus von ASEAN bestehen, wurde in dieser Arbeit eine Analyse der historischen Entwicklungen um die Institutionalisierung des Themas Menschenrechte in ASEAN geleistet. Ausgehend von den Entwicklungen des ökonomischen Regionalismus, der seine Anfänge in den Bemühungen der Etablierung einer Sicherheitsgemeinschaft hatte, wurden die Umstände der geplanten Transformation der intergouvernementalen Organisation von ASEAN in eine „people-oriented“ Gemeinschaft, basierend auf den drei Säulen der politischen und sicherheitspolitischen, der wirtschaftlichen sowie der soziokulturellen Gemeinschaft, aufgezeigt.

262 Sigiuro und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013), S. 39.

Der Schlussteil der Arbeit bietet nun die Möglichkeit, die in der Einleitung aufgestellten Forschungsfragen nochmals aufzugreifen und Ergebnisse der Untersuchung zusammenzuführen.

Die Manifestation von neoliberalen Prinzipien im institutionellen Rahmen von ASEAN nahm ihren Ausgang nach Ende des Kalten Krieges, vorangetrieben durch die Bemühungen der USA, Anreize für multilaterale Verhaltensweisen im Sinne eines „Lock in“ dieser Prinzipien in die nationalen Wirtschaftsordnungen der Region zu schaffen. Außerdem gestanden die USA den Staaten Südostasiens in Absicherung des Verbündetenstatus eine spezielle Rolle hinsichtlich ihrer Wirtschaftspolitik zu, die die exzessive Penetration nordamerikanischer Märkte erlaubte.

ASEAN war von Beginn an durch offene, nach außen orientierte nationale Wirtschaften geprägt und setzte in der Durchsetzung eines aufholenden Entwicklungsmodells auf multilaterale Liberalisierungen. Dieser Aspekt spielte auch für die Entstehung der APEC und den damit zusammenhängenden offenen Regionalismus eine große Rolle. Die ASEAN Freihandelszone übernahm diese Orientierung nach außen und durch den Erfolg des Wirtschaftsmodells waren die Erwartungen bezüglich der Etablierung von ASEAN als führende Organisation in Ostasien und als „Global Player“ in der Weltwirtschaftsordnung nahezu euphorisch. Diese Euphorie verschleierte aber den Blick für notwendige Reformen der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsstaaten von ASEAN und diese Blendung durch den Erfolg des asiatischen Wirtschaftsmodells hatte arge Konsequenzen in Gestalt einer ausufernden Finanzkrise zur Folge.

Die Auswirkungen der Krise hatten, so bedeutend die sozialen und wirtschaftlichen Folgen für die Staaten und ihre Bevölkerung auch waren, aber gleichzeitig positive Effekte auf die Vertiefung und Reformierung des Regionalismus in der Region. Während Bemühungen für die Gründung eines regionalen Währungsfonds noch scheiterten, sorgte eine andere wirtschaftliche Reaktion von ASEAN für eine Ausweitung und Neuausrichtung des asiatischen Regionalismus in Form des „ASEAN +3 Prozesses“. Dies war auch auf Grund des einsetzenden Hinterfragens der Daseinsberechtigung von ASEAN notwendig, da die politische Stärke von Beginn an durch den wirtschaftlichen Erfolg legitimiert war. Durch die Ausweitung der Region sollten ein regionales Selbsthilfesystem und eine „Asian Voice“ in globalen Angelegenheiten etabliert werden.

Aus politischer Sicht sorgten die Aufnahme von dringend benötigten Krediten von internationalen Finanzinstitutionen und die damit verbundenen Strukturanpassungsprogramme unter anderem dafür, dass Fehlmanagements in der Wirtschaftspolitik aufgezeigt wurden. Zusammen mit den schwerwiegenden sozialen Konsequenzen für die Bevölkerung durch steigende Armut und hohe Arbeitslosigkeit war dies mit ein Grund für steigenden Unmut und Wut in der Öffentlichkeit. Diese Entwicklungen kumulierten in Gestalt von gegenhegemonialen Demokratiebewegungen in praktisch allen Mitgliedsstaaten von ASEAN und führten dadurch zu erzwungenen Rücktritten von autoritären Regime in der Region. Diese Regime wurden durch Regierungen ersetzt, die eine offenere und moderatere Politik vertraten. Damit war der Weg für institutionelle Reformen auch in der regionalen Organisation von ASEAN geebnet.

Die institutionelle Antwort der ASEAN wurde durch die Entscheidung, eine „ASEAN Community“ zu gründen, geleistet und sollte einen Schritt in Richtung mehr Bürgernähe und Partizipation darstellen. Diese Ansprüche wurden dann auch in die verschiedenen Entwürfe für die einzelnen Säulen der Gemeinschaft übertragen und in teilweise ambitionierte Programme übersetzt, doch fehlte den Konzepten eine notwendige normative und rechtliche Basis. Stattdessen war in den Programmen eine Festigung der Prinzipien der Nichteinmischung, nationaler Souveränität und Konsens zu beobachten. Die Möglichkeiten für Partizipation der Zivilgesellschaft waren auf bestimmte Themenbereiche, wie die Schaffung einer gemeinsamen ASEAN-Identität oder die Kommunikation durch Austausch von Informationen beschränkt. Außerdem war in keinem der Programme die Etablierung einer eigenen Körperschaft für die Strukturierung von Prozessen der Mitbestimmung vorgesehen.

In der Arbeit wurde dargelegt, dass die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit regionaler Governance anhand von verschiedenen Typologien konzeptualisiert werden kann. Ich werde an dieser Stelle den Fokus auf die Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) als Partner, als legitimierender Faktor und als Faktoren des Widerstandes richten und Möglichkeiten für ihre Bewertung anführen.

Die Zusammenarbeit von CSOs als Partner basiert auf sogenannten „Track 2“-Prozessen und beschreibt die Verknüpfung regionaler Governance mit Think Tanks und dem akademischen Bereich. Hier schaffte es vor allem ASEAN-ISIS gute Verbindungen zu den Regierungen von ASEAN aufzubauen und gleichzeitig CSOs in ihren Programmen zu

beteiligen. Damit war ein Brückenschlag zwischen „Track 2“-Prozessen und Initiativen auf Basis von „Bottom-up“-Prozessen gelungen. Auch die Arbeitsgruppe, die zur Gründung einer ASEAN Menschenrechtskommission eingesetzt wurde, erzielte Erfolge in der Zusammenarbeit, indem sie sich dem prozeduralen Kontext des „ASEAN Way“ der Entscheidungsfindung unterordnete. Die Arbeitsgruppe konnte dabei auch davon profitieren, durch ihre Mitgliedschaft bereits Teil der Elitenebene zu sein und konnte auf „Augenhöhe“ mit der Führungsriege von ASEAN verhandeln. Ein weiterer Verdienst der Arbeitsgruppe ist die Abschwächung des demokratischen Defizits in der Mitbestimmung in den Institutionen von ASEAN durch die Forcierung aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft in ihren Prozessen. Dennoch wurden bei finaler Ausgestaltung der Grundlagen und Arbeitsbereiche der Menschenrechtskommission die Empfehlungen der Gruppe nur sehr eingeschränkt beachtet und waren weit entfernt von den geforderten internationalen Mindeststandards.

Die „Bottom-up“- oder „Track 3“-Prozesse spielten auf nationaler Ebene anfangs eine tragende Rolle in Form von gegen-hegemonialen Demokratiebewegungen bei der Demokratisierung der Mitgliedsstaaten. Eine erste Institutionalisierung dieser Prozesse dauerte aber bis ins Jahr 2005, als die erste Konferenz für die Zivilgesellschaft von transnationalen Netzwerken einberufen wurde. Diese Konferenz war ihrerseits auch der Startpunkt für einen starken Anstieg des Engagements durch transnationale Aktivitäten, die aber gleichzeitig durch zahlreiche Schwierigkeiten im Umgang mit den Institutionen von ASEAN gekennzeichnet waren. So war die äußerst mangelhafte Informationspolitik von ASEAN ein zentrales Problem, denn es wurden praktisch keine - für eine mögliche Zusammenarbeit wichtige - offizielle Dokumente zu verschiedenen Entwurfsprozessen öffentlich zugänglich gemacht. Ein weiteres Problem stellen die Richtlinien von ASEAN für ein Engagement von CSOs dar, die auf staatlicher Kontrolle und einem Festlegen von Zielen in einem „Top-down“-Prozess beruhen. Aus diesen Gründen etablierte sich eine schwierige Beziehung zwischen CSOs und ASEAN, die noch weiter verschärft wurde, indem zahlreiche und intensive Bemühungen der Verknüpfung mit ASEAN und der Leistung von Inputs von Seiten der VertreterInnen von ASEAN praktisch ignoriert wurden. Außerdem entwickelten sich nur wenig offizielle Schnittstellen für den direkten Kontakt zwischen CSOs und Institutionen von ASEAN und wenn es dazu kam, wurden die Bemühungen durch die strikte staatliche Kontrolle der Prozesse relativiert.

Wie kann nun die Integration von zivilgesellschaftlichen Inhalten und im speziellen von Menschenrechten in die Agenden des ökonomischen Regionalismus bewertet werden? Im Entwurfsprozess der ASEAN Charta wurde eine „Eminent Persons Group“ (EPG) eingesetzt, die einem „Track 1“-Prozess gleichzusetzen ist. Die EPG übermittelte viele ambitionierte Empfehlungen für die Charta, die aber allesamt – wenn überhaupt – in verwässerter Form übernommen wurde. Ähnlich verhielt es sich mit den „Track 2“-Prozessen in Zusammenarbeit der Arbeitsgruppe für die Gründung der ASEAN Menschenrechtskommission. Die Inhalte der Arbeitsgruppe wurden zwar teilweise aufgenommen, die verabschiedeten Aufgabenbereiche wichen aber weit von den Empfehlungen über die Einhaltung von internationalen Mindeststandards ab. Im Rahmen des Entwurfsprozesses der Deklaration für Menschenrechte wurden von ASEAN zwar positive Signale hinsichtlich der Beratungen mit der Zivilgesellschaft gesendet, im finalen Dokument wurden Inputs und Empfehlungen der Zivilgesellschaft aber gänzlich missachtet. Der Inhalt der Deklaration war praktisch ein Schlag ins Gesicht der zahlreichen engagierten CSOs und sorgte für Frustration.

Abschließend bleibt zu sagen, dass weder „Track 1“- , „Track 2“- noch „Track 3“-Prozesse und darauf aufbauende Initiativen erfolgreich in der Integration und Positionierung ihrer geforderten Inhalten waren. Sobald sich weitreichende Reformen oder innovative Konzepte abzeichneten, sorgten die auf Konsens basierenden Entscheidungsprozesse dafür, dass angestrebte Reformen nicht zustande kamen, vor allem auf Grund des praktischen Vetorechts von konservativen Mitgliedsstaaten in der Entscheidungsfindung. Diese Umstände führten dazu, dass ASEAN gegenwärtig nicht einmal auf dem Papier über eine Menschenrechtsdeklaration verfügt, die an internationalen Menschenrechtsstandards gemessen werden kann.

8. Literaturverzeichnis

- Acharya, Amitav (1995):** A Regional Security Community in Southeast Asia? In: *Regionalism in Asia*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, 1995, S. 285–310, ISBN: 9780415475235.
- Acharya, Amitav (2002):** Regionalism and the Emerging World Order - Sovereignty, Autonomy, Order, In: *New regionalisms in the global political economy. Theories and Cases.*, London [u.a.], 2002, S. 20–32, ISBN: 0-415-27767-1.
- Amador, Julio S. (2011):** ASEAN Socio-Cultural Community: An Assessment of its Institutional Prospects, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2011, abgerufen am 10.02.2014, <http://papers.ssrn.com/abstract=1803830>.
- Armstrong, D., Bello, V., Gilson, J. und Spini, D.(hrsg) (2010):** Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in the EU, Africa, Asia and Middle East, Taylor & Francis, 2010, <http://books.google.at/books?id=i0nIAgAAQBAJ> ISBN: 9781136888939.
- ASEAN (2014a):** Lessons from East Asian Financial Crisis Speech of H.E. Chuan Leekpai Prime Minister of Thailand Hosted by the Council on Foreign Relations and the Asia Society New York March 11, 1998, 07.02.2014, abgerufen am 07.02.2014, <http://www.asean.org/news/item/lessons-from-east-asian-financial-crisis-speech-of-he-chuan-leekpai-prime-minister-of-thailand-hosted-by-the-council-on-foreign-relations-and-the-asia-society-new-york-march-11-1998>.
- ASEAN (2014b):** ASEAN Vision 2020, 08.02.2014, abgerufen am 08.02.2014, <http://www.asean.org/news/item/asean-vision-2020>.
- ASEAN (2014c):** ASEAN Charter, 10.02.2014, abgerufen am 10.02.2014, <http://www.asean.org/asean/asean-charter>.
- ASEAN (2014d):** Hanoi Plan of Action, 16.02.2014, abgerufen am 16.02.2014, <http://www.asean.org/news/item/hanoi-plan-of-action>.
- ASEAN-HRM (2014):** About Us: Whoe We Are | Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, 16.02.2014, abgerufen am 16.02.2014, <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>.
- ASEAN-ICHR (2014):** ABOUT - AICHR, 16.02.2014, abgerufen am 16.02.2014, <http://aichr.org/about/>.
- ASEAN Secretariat (2004):** ASEAN documents series, Jakarta, ASEAN Secretariat, 2004, ISBN: 9798080017 9789798080012.
- ASEAN Secretariat (2008):** ASEAN Economic Community Blueprint, Jakarta, 2008.
- ASEAN Secretariat (2009a):** ASEAN Socio-cultural Community Blueprint, Jakrata, 2009.

- ASEAN Secretariat (2009b):** ASEAN Political-Security Community Blueprint, Jakarta, 2009.
- Beeson, Mark (2004):** Multilateralism, American Power, and East Asian Regionalism, Hong Kong, 2004.
- Bergsten, C. Fred (1997):** Open Regionalism, *Working Paper*, 1997.
- Bieler, Andreas und Morton, Adam David (2010):** Neo-Gramscianische Perspektiven, in: Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela (Hrsg): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen & Farmington Hills, 3. Auflage, 2010, S. 371 – 398.
- Birle, Peter, Faust, Jörg, Maihold, Günther und Rüländ, Jürgen(hrsg) (2002):** Globalisierung und Regionalismus: Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika, Opladen, Leske + Budrich, 2002, ISBN: 3810031348.
- Breslin, Shaun, Hughes, Christopher W., Phillips, Nicola und Rosamond, Ben(hrsg) (2002):** New regionalisms in the global political economy. Theories and Cases., London [u.a.], Routledge, 2002, ISBN: 0-415-27767-1.
- Burchill, Scott (2009):** Theories of international relations, 4th ed, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan, 2009, ISBN: 9780230219229.
- Caballero-Anthony, Mely (2008):** The ASEAN Charter: an opportunity missed or one that cannot be missed? In: *Southeast Asian Affairs*, Band 2008, Ausgabe 2008, 2008, S. 71–85.
- Carlowitz, Philipp von und Goydke, Tim Thomas (2001):** APEC and its Open Regionalism: Success or Failure? In: *Außenwirtschaft 1*, 2001.
- Chirathivat, Abe (2008):** ASEAN's Strategy towards an Increasing Asian Integration, in: *East Asian economies and new regionalism*, Kyoto; Melbourne; Portland, Or., 2008, S. 81–108, ISBN: 9781920901233 192090123X.
- Collins, Alan (2008):** A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations? In: *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Band Vol. 30, Ausgabe 02, 08.2008, S. 313–331.
- Conzelmann, Thomas (2010):** Neofunktionalismus, in: Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela (Hrsg): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2010, S. 157– 186.
- Cox, Robert W. (1976):** On Thinking About Future World Order In: *World Politics*, Band 28, Ausgabe 2, 01.1976, S. 175–196, Trustees of Princeton University.
- Dano, Elenita (2008):** Building People-Oriented and Participatory Alternative Regionalism Models in Southeast Asia: An Exploratory Study, ASIADHRRA & AFA, 2008.
- Davies, Mathew (2013):** Explaining the Vientiane Action Programme: ASEAN and the institutionalisation of human rights In: *The Pacific Review*, Band 26, Ausgabe 4, 30.04.2013, S. 385–406, DOI: 10.1080/09512748.2013.788066.

- Dent, Christopher M. (2008):** East Asian regionalism, London ; New York, Routledge, 2008, ISBN: 9780415434836.
- Fioramonti, Lorenzo (2013):** The Role of Civil Society in (Re)Shaping World Regions, in: *Civil Society and World Regions: How Citizens Are Reshaping Regional Governance in Times of Crisis*, 2013, S. 1–11, ISBN: 9780739187111.
- Fioramonti, Lorenzo(hrsg) (2013):** Civil Society and World Regions: How Citizens Are Reshaping Regional Governance in Times of Crisis, Lexington Books, 2013, ISBN: 9780739187111.
- Flores, Jamil Maidan und Abad., Jun (1997):** ASEAN At 30, 1997, abgerufen am 03.02.2014, <http://www.asean.org/news/item/asean-at-30>.
- Frost, Ellen L. (2008):** Asia's new regionalism, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, 2008, ISBN: 9781588265548.
- Garnaut, Ross (2004):** A New Open Regionalism in the Asia Pacific, Colima, Mexico, 2004.
- Godsäter, Andréas und Söderbaum, Fredrik (2010):** Civil Society in Regional Governance in Eastern and Southern Africa, in: *Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in the EU, Africa, Asia and Middle East*, 2010, S. 148–165, ISBN: 9781136888939.
- Grugel, Jean (1999):** Regionalism Across the North/South Divide: State Strategies and Globalization., London [u.a.], Routledge, 1999, ISBN: 0-415-16212-2.
- Harris, Stuart (2002):** Asian Multilateral Institutions and their Response to the Asian Economic Crisis - The Regional and Global Implications, in: *New Regionalisms in the Global Political Economy*, 2002, S. 119–136, ed. by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw.
- Hettne, Björn (2003):** The New Regionalism Revisited, in: *Theories of New Regionalism : A Palgrave Reader*, 2003, S. 22–42, ed. by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw.
- Hix, Simon (1998):** The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival In: *Journal of European Public Policy*, Band 5, Ausgabe 1, 01.03.1998, S. 38–65, DOI: 10.1080/135017688800000031.
- Hout, Wil (1999):** Theories of International Relations and the New Regionalism, in: *Regionalism Across the North/South Divide: State Strategies and Globalization.*, London [u.a.], 1999, S. 14–29, ISBN: 0-415-16212-2.
- Hveem, Helge (2003):** The Regional Project in Global Governance, in: *Theories of New Regionalism : A Palgrave Reader*, 2003, S. 81–98, ed. by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw.
- Janssen, Frederic (2012):** The people vs. Asean, 28.05.2012, abgerufen am 15.02.2014, <http://www.alternative-regionalisms.org/?p=4654>.

- Kaldor, Mary (2003):** The idea of global civil society *In: International Affairs*, Band 79, Ausgabe 3, 2003, S. 583–593, DOI: 10.1111/1468-2346.00324.
- Keck, M. E. und Sikkink, K. (1998):** Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Cornell University Press, 1998, ISBN: 9780801484568.
- Khoo, Nicholas (2004):** Deconstructing the ASEAN Security community, in: *Regionalism in Asia*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, 2004, S. 328–339, ISBN: 9780415475235.
- Krahmann, Elke (2003):** National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? *In: Global Governance*, Band Vol. 9, Ausgabe No. 3, 09.2003, S. 323–346.
- Lombaerde, Philippe de (2011):** The Good, the Bad and the Ugly in Comparative Regionalism: A Comment on Sbragia *In: JCMS 2011*, Band Volume 49., Ausgabe Nummer 3, 2011, S. 675–681, DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02151.x.
- Lombaerde, Philippe de, Söderbaum, Fredrik, Van Langenhove, Luk und Baert, Francis (2010):** The problem of comparison in comparative regionalism *In: Review of International Studies*, Band 36, Ausgabe 03, 2010, S. 731–753, DOI: 10.1017/S0260210510000707.
- Narine, Shaun (1998):** ASEAN and the Management of Regional Security *In: Pacific Affairs*, Band 71, Ausgabe 2, 01.07.1998, S. 195–214, DOI: 10.2307/2760976.
- Nesadurai, Helen E. S. (2003):** Attempting Developmental Regionalism through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance *In: Third World Quarterly*, Band 24, Ausgabe 2, 01.04.2003, S. 235–253, DOI: 10.2307/3993511.
- Ravenhill*, John (2008):** Fighting irrelevance: an economic community ‘with ASEAN characteristics’ 1 *In: The Pacific Review*, Band 21, Ausgabe 4, 22.08.2008, S. 469–488, DOI: 10.1080/09512740802294697.
- Rüland, Jürgen (2002):** Regionalismus in Asien - Quo Vadis?, in: *Globalisierung und Regionalismus: Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika*, Opladen, 2002, S. 139–158, ISBN: 3810031348.
- SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights (2010):** Hiding behind Its Limits - A Performance Report on the first year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), 2010.
- Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela(hrsg) (2010):** Theorien der Internationalen Beziehungen, 3. Auflage, Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, 2010.
- Schörnig, Niklas** Neorealismus, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen & Farmington Hills, S. 65 – 96.
- Schulz, Michael, Söderbaum, Fredrik und Öjendal, Joakim (2001):** Introduction - A Framework for Understanding Regionalization, in: *Regionalization in a globalizing world*, London [u.a.], 1. publ., 2001, S. 1–21, ISBN: 1-85649-729-1.

- Schulz, Michael, Söderbaum, Fredrik und Öjendal, Joakim(hrsg) (2001):** Regionalization in a globalizing world, 1. publ., London [u.a.], Zed Books, 2001, ISBN: 1-85649-729-1.
- Shigeyuki, Abe und Nidhipraba, Bhanupong(hrsg) (2008):** East Asian economies and new regionalism, Kyoto; Melbourne; Portland, Or., Kyoto University Press ; Trans Pacific Press ; International Specialized Book [USA distributor], 2008, ISBN: 9781920901233 192090123X.
- Shimizu, Kazushi (2011):** the ASEAN Charter and the ASEAN Economic Community *In: Economic Journal of Hokkaido University*, Band 40, 2011, S. 73–87.
- Sigiro, Atnike Nova und Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (2013):** Still Window-Dressing - A Performance Report on the Third Year of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) 2011-2012, Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development, 2013, ISBN: 978-616-7733-03-6.
- Sigiro, Atnike Nova, Solidarity for Asian Peoples's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights und Asian Forum for Human Rights and Development (2012):** A commission shrouded in secrecy: a performance report of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 2010-2011, Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development, 2012, ISBN: 9786169035299 6169035293.
- Soesastro, Hadi (2014):** ANU - Digital Collections: An ASEAN economic community and ASEAN+3: how do they fit together?, 07.02.2014, abgerufen am 07.02.2014, <http://hdl.handle.net/1885/41965>.
- Soesastro, Hadi (2007):** Implementing the ASEAN economic community (AEC) blueprint *In: Soesastro, H. eds*, 2007, abgerufen am 08.02.2014, http://www.eria.org/publications/research_project_reports/images/pdf/PDF%20No.1-2/No.1-2-part2-3.pdf.
- Söderbaum, Fredrik (2003):** Introduction: Theories of New Regionalism, in: *Theories of New Regionalism : A Palgrave Reader*, Basingstoke [u.a.], 2003, S. 1–21, ISBN: 1-4039-0197-X, ed. by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw.
- Söderbaum, Fredrik und Shaw, Timothy M.(hrsg) (2003):** Theories of New Regionalism : A Palgrave Reader, Basingstoke [u.a.], Palgrave Macmillan, 2003, ISBN: 1-4039-0197-X, ed. by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw.
- Spindler, Manuela (2005):** Regionalismus im Wandel - Die neue Logik der Region in einer globalen Ökonomie, Wiesbaden, VS, Verl. für Sozialwiss., 2005, ISBN: 3-531-14721-8, Manuela Spindler.
- Spindler, Manuela (2010):** Interdependenz, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2010, S. 97–130.
- Stiglitz, Joseph E. (2007):** Die Asienkrise zehn Jahre später, 01.07.2007, abgerufen am 06.02.2014, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-asian-crisis-ten-years-after>.

- Sukma, Rizal (2012):** The ASEAN political and security community (APSC): opportunities and constraints for the R2P in Southeast Asia *In: The Pacific Review*, Band 25, Ausgabe 1, 17.02.2012, S. 135–152, DOI: 10.1080/09512748.2011.632975.
- Sussangkarn, C (2010):** The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2010, <http://www.adbi.org/working-paper/2010/07/13/3938.chiang.mai.initiative.multilateralisation/>.
- Sutton, Michael (2007):** Open Regionalism and the Asia-Pacific: Implications for the Rise of an East Asian Economic Community *In: Ritsumeikan International Affairs*, Ausgabe Vol. 5, 2007, S. 133–152.
- Tan, See Seng(hrsg) (2009):** Regionalism in Asia, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge, 2009, ISBN: 9780415475235.
- Tarrow, Sidney (2001):** Transnational politics: contention and institutions in international politics *In: Annual Review of Political Science*, Band 4, Ausgabe 1, 2001, S. 1–20.
- Tay, Simon und Lim, May-Ann (2009):** Assessment and Overview: ASEAN and Regional Involvement of Civil Society, in: *Constructive Engagement Building a People-Oriented Community*, 2009.
- Ulbert, Cornelia (2010):** Sozialkonstruktivismus, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2010, S. 427–460.
- Waltz, Kenneth N (2010):** Theory of international politics, Long Grove, Ill., Waveland Press, 2010, ISBN: 1577666704 9781577666707.
- Worldbank(2014):** Governance - What is Governance?, 29.01.2014, abgerufen am 29.01.2014, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html#_ftn2.
- Yap, Swee Seng (2013):** Reflection on the Winding Road to ASEAN Human Rights Mechanisms *In: Taiwan Human Rights Journal*, Band 2, Ausgabe 2, 2013, S. 161–179.

A.1) Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema der Partizipation der Zivilgesellschaft in regionalen Organisationen. Der Schwerpunkt der Arbeit ist auf die Positionierung zivilgesellschaftlicher Inhalte in den Agenden des ökonomischen Regionalismus in der regionalen Organisation ASEAN gerichtet. Die Arbeit soll anhand des Themenbereichs Menschenrechte zeigen, dass für zivilgesellschaftliche Organisationen Möglichkeiten der Einflussnahme auf Inhalte und die institutionelle Gestaltung in der regionalen Organisation bestehen, die aber durch die Agenden einer ökonomischen Integration begrenzt werden. Die Durchsetzung ökonomischer Integration erfolgt durch die Manifestation einer liberalen Wirtschaftsordnung verbunden mit Freihandel mit dem Ergebnis des ökonomischen Regionalismus. Wie Inhalte der Zivilgesellschaft – in diesem Fall: Menschenrechte – in die Agenden des intergouvernementalen ökonomischen Regionalismus von ASEAN integriert werden können, ist die Hauptfragestellung in dieser Arbeit. In der Arbeit wird die These vertreten, dass Brüche in der Entwicklung durch Wirtschaftskrisen eine Öffnung der Agenden für nicht-ökonomische Themen ermöglichen und damit Raum für Partizipation der Zivilgesellschaft schaffen. Ausgelöst wird diese Öffnung durch Konfrontation der regionalen Organisation mit Legitimationsproblemen, die institutionelle Antworten erfordern.

Neben der Hauptfragestellung sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden: Welche Auswirkungen hatten Wirtschaftskrisen auf den Regionalismus in ASEAN und seine Institutionen und welche Reformen wurden in Angriff genommen? Welche Möglichkeiten bestehen für die Partizipation der Zivilgesellschaft in den Institutionen von ASEAN?

Methodisch stützt sich die Arbeit auf Ansätze der Theorie des „New Regionalism Approach“ (NRA), in dem Regionalisierung als multidimensionaler Prozess konzeptualisiert wird, der von verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen angetrieben wird. Im NRA wird die Zentriertheit auf den Staat aufgelöst und den „Top-down“-Prozessen von staatlichem Regionalismus werden die „Bottom-up“-Prozesse der Regionalisierung durch die Zivilgesellschaft gegenübergestellt.

Die Analyse basiert auf den historischen Entwicklungen dieser Prozesse und den Brüchen in diesen Entwicklungen in Form von Wirtschaftskrisen. Dabei wird auch die Rolle der Zivilgesellschaft als gegen-hegemoniale Kraft in den Prozessen der Regionalisierung beachtet. Anhand verschiedener Typologien der Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit

regionaler Governance wird eine Bewertung dieser Zusammenarbeit vorgenommen. Zivilgesellschaftliche Organisationen können dabei als Partner, legitimierender Faktor oder widerstrebender Faktor in Erscheinung treten. Das Ziel der Arbeit ist das Aufzeigen der Möglichkeiten und Grenzen für die Zivilgesellschaft innerhalb des institutionellen Rahmens der ASEAN ihre eigenen Inhalte zu positionieren. Die Analyse zeigt, dass diese Positionierung beim Themenbereich der Menschenrechte nur begrenzt gelingt, weil intergouvernementale Entscheidungsprozesse innovative Ansätze verhindern.

A.2) Abstract

The presented thesis deals with the participation of civil society in regional organisations. The emphasis lies in the positioning of civil society content in the agenda of economic regionalism in ASEAN. Based on human rights issues, the presented thesis shows possibilities for civil society organisations to influence both, the content and the institutional design of regional organisations limited by the agenda of economic integration. The implementation of economic integration based on the manifestation of liberal economic order and free trade results in economic regionalism. The main inquiry explores how civil society content, in particular human rights issues, is integrated in intergovernmental economic regionalism. It is suggested that breaks induced by economic crisis allow for a broadening of the agenda for non-economic topics and for opening space for participation. This broadening of the agenda is triggered by the regional organisation confronted with problems of legitimacy demanding institutional reactions.

Methodically, this thesis is based on the theory of „New Regionalism Approach“(NRA). In NRA regionalisation is conceptualized as a multidimensional process driven by various state and non-state actors. Instead of focusing on state centrality, NRA considers top-down processes of state-led regionalism and bottom-up processes of civil society.

The analysis is based on historical development of these processes as well as the breaks induced by economic crisis. Additionally, the role of civil society as a counter-hegemonic force in the processes of regionalisation is taken into account. Furthermore different typologies of co-operation of civil society and regional governance are evaluated. Civil society organisations either arise as partners, as legitimators, or resisters. The goal of the thesis is to show possibilities and limitations for civil society to integrate their interests into the institutional framework of ASEAN. The analysis shows with regard to human rights issues that this integration rarely succeeds as innovative approaches are regularly hindered by intergovernmental decision making.

A.3) Lebenslauf

Persönliche Angaben:

Martin Thomas Keckeis

Feldkirch, 01.05.1981

martin.keckeis@gmail.com

Bildungsgang:

1999	Matura, Bundesgymnasium Feldkirch
2000 - 2003	Studium Volkswirtschaftslehre, Universität Wien
2003 - 2014	Studium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien

Beruflicher Werdegang:

2003 - 2011	ARTEX Art Management GmbH., Projektleiter
2011 - Mitar-	Photoinstitut Bonartes GmbH., Sammlungsleiter u. wissenschaftlicher beiter