

VERTRAULICH

Singapur, 31. Januar 1992

PB Nr. 3 - ST/FV

Für den Chef des Politischen Sekretariates

Kopie bitte an : - Herrn Botschafter Pierre-Louis Girard, BAWI  
 - Botschaften : Jakarta, Kuala Lumpur, Bangkok,  
 Manila, Hanoi

### Das ASEAN-Gipfeltreffen von Singapur

(Gespräche u.a. mit Toh Hock Ghim, Direktor ASEAN im Aussenministerium, George Abraham, Generalsekretär ASEAN Chambers of Commerce)

Der ASEAN-Gipfel von Singapur wird von allen Gesprächspartnern als Erfolg bezeichnet. Einige gehen so weit, dass sie von ein Durchbruch, von neuen Horizonten sprechen. Massgebend zum Erfolg soll die Haltung Indonesiens beigetragen haben. Das grösste ASEAN-Land, das in der Organisation bis anhin eher als Bremser galt, nehme heute eine viel positive Haltung ein. Dies gelte insbesondere auch auf wirtschaftliche Gebiet, wo sich in Jakarta die Erkenntnis durchgesetzt habe, dass die Zeit reif für eine Handelsliberalisierung sei.

Tatsächlich brachte der Gipfel in zwei Gebieten wesentliche Neuerungen: in der Wirtschaftspolitik und in der Sicherheitspolitik. Es ist meines Wissens das erste Mal, dass eine Ländergruppe der Dritten Welt in erfolgsversprechender Weise die Schaffung einer Freihandelszone ins Auge fasst. Dass es sich aber dabei um die ASEAN handelt, erstaunt nicht, ist sie doch heute eine der dynamischsten Regionen, die in den letzten Jahren von Optimismus und Zukunftsglauben erfasst worden ist. Die langandauernden hohen Wachstumsraten haben bewirkt, dass sich die einzelnen Länder stark genug fühlen, um mit dem Zollabbau ernst zu machen. Das kommt auch in der positiven Haltung in den GATT-Verhandlungen zum Ausdruck. Es war aber auch die Sorge, angesichts der andern sich formenden grossen Märkte in Europa und Nordamerika ins Abseits gedrängt zu werden, welche der Freihandelsidee zum Durchbruch verhalf. Ob die Idee tatsächlich zum Tragen kommen wird, wird davon abhängen, im welchem Ausmass die einzelnen Länder zu den Schutzklauseln Zuflucht nehmen werden. Auch darf die effektive wirtschaftliche Bedeutung nicht überbewertet werden, ist doch der Handelsaustausch innerhalb der ASEAN noch gering. Mit der Ausnahme Singapurs sind die einzelnen Volkswirtschaften untereinander noch wenig komplementär. Aber es ist ja gerade der Freihandel, der zu einer grösseren Integration führen kann.

Was die Sicherheitspolitik anbelangt, wird die Tatsache, dass sie auf der Agenda war und - wenn auch in vager Form - in der Schlusserklärung figuriert, als grosse Neuerung betrachtet. Trotz anhaltendem Frieden ist die Region nicht frei von potentiellen Spannungsherden. Ein gewisses gegenseitiges Misstrauen ist nach wie vor vorhanden. So ist zum Beispiel Abrüstung in Singapur kein Thema. Die ASEAN will auch künftig auf keinen Fall ein Militärpakt werden. Noch vor 25 Jahren war Südostasien eine Zone



der Unsicherheit mit Spannungen zwischen Malaya und Indonesien, Malaya und Singapur (was bekanntlich zur Gründung des Staates Singapur führte), zwischen den Philippinen und Malaya. Es gab die kommunistische Subversion und Infiltration und die sich konkurrierenden Grossmächte. Dazu kamen Rassen- und Minderheitenprobleme. Die Region ist heute ruhiger geworden. Der wirtschaftliche Fortschritt hat das latent ständig vorhandene Rassenproblem etwas in den Hintergrund gerückt, ebenso die zahlreichen Territorialkonflikte. Doch herrscht Ungewissheit über das künftige Mächtegleichgewicht. Wie gross wird das Interesse der USA nach den Auseinanderfallen der Sowjetunion an der Region sein? Wird sich China auch künftig auf die internen Probleme konzentrieren? Welches wird die Rolle Japans und Indiens sein? Was wird 1997 Hongkong bringen?

Die ASEAN ist ein heterogenes Gebilde, die sich aus Staaten unterschiedlichster Grösse und Entwicklungsstandes zusammensetzt. Von Brunei abgesehen geht die Spannweite von Singapur mit 2,8 Millionen Einwohnern und ein Bruttosozialprodukt von 12'800 \$ pro Kopf bis zu Indonesien mit 180 Millionen Einwohnern und mit einem pro Kopf Einkommen von 580 \$. Gemeinsam ist den Ländern die geographische Lage, welche ihnen eine strategische Bedeutung gibt und der Kampf gegen den Kommunismus, der vor 25 Jahren zur Gründung der ASEAN geführt hatte. Nach Beendigung des kalten Kriegs und der ideologischen Auseinandersetzungen stellte sich für diesen 4. ASEAN-Gipfel die Frage des Sinnes und der Rolle der Staatengemeinschaft. Der gemeinsame Kampf gegen Infiltration und Einmischung von aussen ist weitgehend weggefallen. Umso mehr treten die unterschiedlichen, sich teilweise konkurrierenden Interessenlagen der einzelnen Länder hervor. Brunei sieht in der ASEAN eine Möglichkeit, durch eine regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit seine einseitige Abhängigkeit vom Oel zu verringern. Malaysia mit seinem ehrgeizige Premierminister Mahathir möchte, dass die ASEAN - wenn möglich unter malaysische Führung, was von Suharto nicht goutiert wird - eine Rolle in der Erstellung einer neuen Weltordnung spielt. Regional soll der EAEC (East Asian Economic Caucus) verwirklicht werden. Singapur sieht seine Zukunft als regionales und internationales Geschäftszentrum. Mit seinem kleinen Binnenmarkt und seinen niedrigen Zöllen hat es grösstes Interesse am Freihandel. Die Philippinen, welche noch nicht am regionalen Wirtschaftsboom teilnehmen konnten, hoffen auf vermehrten intra-ASEAN-Handel, auf Investitionen und Tourismus. Thailand, dessen rasch wachsende Industrie bis anhin durch hohe Zölle geschützt war, hat erkannt, dass es nun den Schritt zu einer progressiven Handelsliberalisierung tun kann. Die ASEAN Free Trade Association (AFTA) ist eine thailändische Initiative. Thailand hat Interesse an einem raschen Einschluss Indochinas in die ASEAN. Wie Thailand fühlt Indonesien heute, dass die Zeit für eine Reduktion der Schutzzölle reif ist. Als grösster ASEAN-Staat war Indonesien immer darauf bedacht, äussere Einflüsse und Einmischungen fernzuhalten.

Einig sind sich die Länder, dass der regionale Warenaustausch ausgebaut werden muss. Dieser ist im Zuge der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung der Region hinter dem übrigen Handel zurückgeblieben. Ausschlaggebend für die Erkenntnis, dass eine verstärkte regionale Integration notwendig sei, ist aber die Befürchtung, dass die sich bildenden neuen grossen Wirtschafts-

räume, Europäischer Wirtschaftsraum und Nordamerikanische Freihandelszone, Investitionen auf Kosten Südostasiens anziehen könnten. Als Beispiel für diese Befürchtungen werden die zunehmenden Investitionen Japans in Mexiko angeführt. Trotz diesen Befürchtungen und trotz amerikanischer und europäischer Wirtschaftsprobleme spürt man hier in Singapur einen erstaunlichen Optimismus, was die künftige Entwicklung im ASEAN-Raum anbelangt. Sowohl für Indonesien, wie auch Malaysia und Singapur werden andauernde, hohe, wenn auch nicht mehr ganz so spektakuläre Wachstumsraten erwartet. Thailand hingegen habe eine gewisse Sättigung erreicht und dürfte nur noch reduziert expandieren. Einzig die Philippinen passen nicht in die ASEAN-Erfolgsgeschichte. Außerst positiv, oft fast euphorisch werden die Aussichten Vietnams beurteilt. Ob diese Vorhersage auf Fakten beruht oder einfach auf der Begeisterung ob der Oeffnung eines neuen grossen Marktes, bleibt dahingestellt.

Die Voraussetzungen waren somit gegeben, dass der 4. ASEAN-Gipfel auf wirtschaftlichen Gebiet einige Fortschritte erzielen konnte. Tatsächlich stellte die Handelsliberalisierung Hauptthema der zweitägige Debatte und der vorangegangenen Ministerstreffen dar. In der Singapore Declaration 1992, in einen Rahmenabkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und in einem Abkommen über ein gemeinsames effektives Präferenzsystem ist die Basis für einen intensiveren Austausch gelegt worden. Ziel ist, innerhalb von 12 bis 15 Jahren zu einer ASEAN-Freihandelszone (AFTA) zu gelangen. Dies soll mittels eines Systems von gemeinsamen Präferenzzöllen (CEPT) erfolgen. Die Liberalisierung soll stufenweise vollzogen werden. Kapitalgüter sind eingeschlossen, ebenso verarbeitete Lebensmittel, nicht aber Landwirtschaftsprodukte. Für 15 prioritäre Warengruppen sollen die Zölle 1993 auf maximal 20% und 2001 maximal 5% gesenkt werden. Für die übrigen Warengruppen werden höchstens 5% bis spätestens zum Jahre 2008 anvisiert. Mit der Formel  $6 - x$  wird eine Art variable Geometrie eingeführt, die einzelnen Ländern erlaubt, für bestimmte Warengruppen die Zollsenkungen auszusetzen. Diese Möglichkeit ist sicher nicht ideal, aber realistisch, wenn man den unterschiedlichen Entwicklungsstand der einzelnen Länder betrachtet. Auch die Ausgangslage für die Zollsenkungen ist höchst unterschiedlich. Den beiden Hochzollländern Thailand und Indonesien, welche zugleich die grössten Märkte haben, werden die grössten Konzessionen abverlangt. Die beiden haben denn auch bereits unilaterale Zollsenkungen angekündigt. Singapur, mit seiner durchschnittlichen Zollbelastung von weniger als 5% wird an seinem Tarifsystern nichts ändern müssen. Es gehört zu den Hauptprofiteuren der AFTA. Umso diskreter operierte es an der Gipfelkonferenz, indem es vor allen die Vorteile des Systems für die ganze Region hervorstrich.

Nur relativ wenig Echo fand der vom malaysischen Premierminister initiierte EAEC (East Asian Economic Caucus), obschon die Initiative gegenüber dem ursprünglichen Projekt stark verwässert worden ist. Der EAEC soll als loses Konsultationsforum, das alle ost-asiatischen Staaten umfasst, über Handelsprobleme debattieren. Die Idee, die in den USA auf heftigen Widerstand gestossen ist, wird auch von Indonesien abgelehnt, dass darin einen Versuch sieht, die USA gegen Japan oder China auszuspielen. Nachdem man in Asien aber selten direkt nein sagt, bleibt der EAEC zur weiteren Prüfung auf der ASEAN-Agenda.

Zweites Hauptthema neben der wirtschaftlichen war die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Existierende Instrumente innerhalb der ASEAN zu diesem Thema sind die ZOPFAN (Zone Of Peace, Freedom And Neutrality) und der Freundschafts- und Zusammenarbeitsvertrag, welcher an Prinzipien die Unabhängigkeit und territoriale Integrität, die Nichteinmischung und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vorsieht. Es galt am Gipfel, diese beiden Instrumente angesichts des veränderten geopolitischen Umfeldes zu analysieren. Dass die ASEAN-Verantwortlichen bereit waren, darüber hinaus Sicherheitsfragen innerhalb der Region und der Region in bezug auf die Aussenwelt zu diskutieren, wird hier als wichtige Neuigkeit und als Durchbruch betrachtet. Dieser Durchbruch sei umso erstaunlicher, als die Diskussion trotz unterschiedlichen Auffassungen in der Schlusserklärung in Form eines annehmbaren Kompromisses ihren Niederschlag gefunden habe.

Dieser sieht generell den Ausbau des sicherheitspolitischen Dialogs vor. Der Freundschaftsvertrag soll allen regionalen Staaten offen stehen, das heisst in erster Linie Vietnam und Laos und später auch Kambodscha und Myanmar. Die noch in diesem Jahr erwartete Unterzeichnung durch Vietnam wird als Zeichen der definitiven Verankerung des Landes in der Region, zu der es geographisch gehört, gewertet. Unter Dialog werde die Diskussion aller sicherheitspolitischen Fragen auf verschiedener Ebene verstanden. Singapur zum Beispiel hoffe, dass der Dialog auch zu konkreten Massnahmen führen könnte, wie sicherheitsbildende Massnahmen. Eine südostasiatische KSZE schaffen zu wollen, wäre wohl unrealistisch. Aber man könne sich in einigen Gebieten von der KSZE inspirieren lassen.

Der gefundene Kompromiss in der Sicherheitsfrage ist das Resultat von zwei sich widersprechenden Auffassungen. Für Thailand, die Philippinen und Singapur sollte die Sicherheitsfrage unter Einschluss der relevanten aussenstehenden Mächte diskutiert werden und eine gemeinsame Zusammenarbeit in militärischen Angelegenheiten einschliessen. Für Indonesien und Malaysia hingegen sollte die Sicherheitspolitik die Limitierung des Einflusses der aussenstehenden Mächte anstreben. Die militärische Zusammenarbeit soll wie anhin auf bilaterale Beziehungen beschränkt bleiben. Trotz diesen unterschiedlichen Auffassungen herrschte ziemliche Einigkeit über die amerikanische militärische Präsenz im Südostasien. Gemäss dem indonesischen Aussenminister Alatas stimmte man darüber überein, dass eine militärische Präsenz der USA zur Aufrechterhaltung des Mächtegleichgewichtes notwendig sei. Keine Einigkeit herrschte darüber, ob dazu Flottenbasen notwendig seien. Nach indonesischer Auffassung genüge es, wenn die US-Siebente Flotte in der Region patrouilliere. Um das zu ermöglichen, würden logistische Zentren, wie in Singapur, und Reparaturfazilitäten akzeptiert.

Die am Gipfel verabschiedeten Schlussdokumente brachten im weiteren eine ganze Reihe von Entscheiden und Absichtserklärungen, welche zusammen mit dem Beschlüssen, das ASEAN-Generalsekretariat aufzuwerten und alle 3 Jahre Gipfelkonferenzen durchzuführen, dafür sprechen, dass die ASEAN im veränderten Umfeld eine grössere Rolle spielen will als bis anhin.



J. Streuli