

Mark Manger

Die OSZE - Kein Vorbild für das ASEAN Regional Forum?

Warum wurde im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keine mit der OSZE vergleichbare Sicherheitsinstitution geschaffen? Ein Blick auf die sicherheitspolitischen Probleme der Region zeigt deutliche Parallelen: hier wie dort eine Reihe von Staaten in Transformationsprozessen, ein Flickenteppich von ethnischen Gruppen, nationalen Minderheiten und latenten Konfliktherden. Im Grunde sollte die OSZE geradezu Modellcharakter für die Sicherheitsarchitektur in Asien haben. Dagegen steht eine Vielzahl von Äußerungen asiatischer Politiker, die die Übertragbarkeit von OSZE-Strukturen und -Instrumenten aus den verschiedensten Gründen ablehnen, sei es wegen kultureller Besonderheiten, anderer Politikstile oder grundsätzlicher Zweifel an den Prinzipien der Organisation.

Die einzige Institution, die als Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen der letzten Dekade gegründet wurde, ist das ASEAN *Regional Forum* (ARF). Mit den zehn ASEAN-Staaten Malaysia, Burma (Myanmar), Thailand, Singapur, Indonesien, Brunei, Vietnam, Laos, Kambodscha und den Philippinen sowie Papua-Neuguinea, Japan, der VR China, Kanada, Australien, Neuseeland, der Mongolei, Russland, den beiden Koreas,¹ Indien, der EU und den USA umfasst es alle sicherheitspolitisch engagierten Akteure der asiatisch-pazifischen Region mit Ausnahme Taiwans.

"Institution" ist jedoch fast schon zuviel gesagt. Das ARF besteht im Kern nur aus einem Dialogprozess auf Regierungsebene, unterstützt von so genannten *Intersessional Support Groups* (ISG) und *Intersessional Meetings* (ISM) zur Vorbereitung der jährlichen Treffen. Agenda und Durchführung der Dialogrunden werden vom Außenministerium desjenigen ASEAN-Mitgliedes vorbereitet, das den Vorsitz der südostasiatischen Regionalorganisation in dem jeweiligen Jahr innehat. Warum diese Unterschiede, warum die Ablehnung der OSZE als mögliches Vorbild?

In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass Sicherheitsinstitutionen nicht aus machtpolitischen und nicht ausschließlich aus funktionalen Überlegungen heraus gebildet werden. Der Vergleich von OSZE und ARF zeigt, dass staatliche Identitäten und Normen von entscheidender Bedeutung für die Entstehung und die Entwicklungsmöglichkeiten einer Sicherheitsinstitution sind, da sie wesentlich bestimmen, was als Risiko oder Bedrohung wahrgenommen wird und welche Maßnahmen akzeptable Reaktionen sind. Die institutionelle Ausprägung des ARF ist Ausdruck eines Minimalkonsenses über

1 Nordkorea ist seit 2000 Teilnehmer.

zwischenstaatliche Normen, der die historischen Besonderheiten der Region widerspiegelt.

Der Begriff *Institution* wird im Folgenden im soziologischen Sinn für Komplexe regelmäßiger Handlungsmuster von Akteuren verwendet, während der Begriff *Organisation* für Institutionen mit realem Apparat steht. *Identität* bezeichnet die unterschiedlichen sozialen Konstruktionen von (National-)Staatlichkeit, die sich aus historischen, kulturellen, innen- und außenpolitischen Wirkungsprozessen ergeben.² Nach der Auffassung der konstruktivistischen Außenpolitiktheorie bestimmt die Identität eines Staates seine Interessen, während seine geopolitische Lage oder seine materiellen Kapazitäten ausschlaggebend für den Rahmen des Möglichen sind.³ *Normen* sind kollektive Erwartungen bezüglich der Handlungen einer gegebenen Identität.

Sicherheitsinstitutionen - Eine kurze Typologie

Sicherheitsinstitutionen lassen sich danach unterscheiden, ob sie primär als Antwort auf *Bedrohungen* oder zur Vermeidung von *Risiken* gebildet werden und ob sie *inklusiv* oder *exklusiv* sind.⁴ Klassische Allianzen sind ebenso wie moderne Organisationen wie die NATO Institutionen, die sich gegen Bedrohungen richten. Sie sind *per definitionem* zumindest insoweit exklusiv, als sie den potentiellen Aggressorstaat ausschließen. Demgegenüber ist die OSZE eindeutig auf die Bewältigung von Sicherheitsrisiken ausgerichtet. Unter besonderen Bedingungen können Institutionen auch beide Funktionen erfüllen, wie etwa die NATO mit der Einbindung Deutschlands oder der US-Japanische Allianzvertrag, der auch die Wahrscheinlichkeit einer Remilitarisierung Japans wesentlich mindert.

Vorraussetzung für die Schaffung und das Funktionieren einer risikobewältigenden Sicherheitsinstitution ist ein weitreichender Konsens in Bezug auf die Risiken sowie auch auf die angemessenen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung. Dies setzt voraus, dass kein Staat zu drastischen unilateralen Maßnahmen greift, um seine Sicherheit zu erhöhen. Mit anderen Worten: Sicherheit ist unteilbar, wie schon bei Gründung der KSZE erkannt.

Darüber hinaus gilt, dass Risikomanagement und Abwehr von Bedrohungen bis zu einem gewissen Grad inkompatibel sind. Wenn ein Teil der Staaten in einer inklusiven Institution einen oder mehrere andere Staaten als Bedrohung ansieht, begrenzt dies die Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsinstitution erheblich. Ein Konsens über den Umgang mit Sicher-

2 Vgl. Ronald L. Jepperson/Alexander Wendt/Peter J. Katzenstein, Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York 1996, S. 33-75.

3 Vgl. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999, S. 110-112.

4 Vgl. Celeste A. Wallander/Robert O. Keohane, Risk, Threat, and Security Institutions, in: Celeste A. Wallander/Helga Haftendorn/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford 1999, S. 21-47, insbesondere S. 26.

heitsrisiken wird schwer herzustellen sein, da relative Macht- und Kräfteverhältnisse in einer Bedrohungssituation als entscheidend wahrgenommen werden. Jede Maßnahme, die ein Risiko bewältigen könnte, wird von den Parteien daraufhin beleuchtet, ob sie Vor- oder Nachteile gegenüber dem möglichen Gegner bringt.

Aus institutionalistischer Sichtweise gründen Staaten Sicherheitsorganisationen, um Unsicherheit über die Intentionen anderer Akteure zu mindern und klassische Rüstungsspiralen zu vermeiden. Im ersteren Fall sollte die Struktur der Institution dazu geeignet sein, es den Akteuren zu ermöglichen, ihre gegenseitigen nicht aggressiven Absichten zu verdeutlichen. Entsprechende Schritte können beispielsweise vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) sein. Im letzteren Fall können Staaten den Weg der Errichtung von Rüstungskontrollregimen gehen.

Diese Erklärung allein greift jedoch zu kurz: Nach rein funktionalistischen Gesichtspunkten müsste die Welt voll von Sicherheitsinstitutionen sein. Jedoch ist die OSZE trotz aller Probleme weltweit die einzige Organisation, die das gesamte Spektrum an möglichen Sicherheitsrisiken erfasst und zumindest teilweise erfolgreiche Instrumente zum Umgang mit denselben entwickelt hat.

Sicherheitsinstitutionen werden als Reaktion auf die besonderen Bedingungen von regionalen Sicherheitskomplexen gebildet.⁵ Allerdings werden sie nicht ausschließlich durch die Verteilung von materiellen Kapazitäten, sondern vor allem auch durch die Identitäten der Staaten in einer Region geprägt. Diese wiederum basieren auf den konstitutiven Normen eines Staates, also jenen Normen, die durch die soziale Konstruktion charakteristischer Vorstellungen von Staatlichkeit entstehen.⁶ Beispiele für konstitutive Normen sind freiheitliche Grundwerte, die einen Staat als liberale Demokratie identifizieren, oder solche, die einen von islamischen Werten geprägten Staat bezeichnen. Die analytische Erfassung solcher Normen kann naturgemäß nur induktiv erfolgen, etwa durch Untersuchung der Grundnormen in Verfassungen von Staaten sowie ihrer tatsächlichen Beachtung. Regulative Normen sind gemeinsame Überzeugungen der Akteure, was angemessenes Verhalten darstellt.

Der Satz an Normen, auf den sich *alle* Akteure innerhalb eines regionalen Sicherheitskomplexes einigen können, definiert die Spannbreite der legitimen Handlungen von Staaten und ist ausschlaggebend für die Möglichkeit ihrer Institutionalisierung, sowohl in Form als auch Ausmaß.⁷ Eine Region, deren Staaten stark unterschiedliche konstitutive Normen aufweisen, wird nur einen

5 Vgl. Barry Buzan, *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harlow (UK) 1991, S. 187-202.

6 Vgl. Jepperson/Wendt/Katzenstein, a.a.O. (Anm. 2), S. 53.

7 Vgl. Brian L. Job, *Norms of Multilateralism in Regional Security. The Evolving Order of the Asia Pacific*. Konferenzpapier, vorgelegt bei der Konferenz zu Internationalen Normen: Ursprung, Signifikanz und Ausprägungen, Leonard Davis Institute for International Relations, Hyatt-Regency Hotel, Jerusalem, 26.-27. Mai 1997, S. 6.

begrenzten Konsens an regulativen Normen finden. Gleichmaßen bestimmten die Entwicklung von konstitutiven Normen und die Zu- oder Abnahme von Bedrohungswahrnehmungen die Entwicklungsfähigkeit von Institutionen.

Für die Teilnehmerstaaten der OSZE gilt, dass sie mit dem Dekalog von Helsinki einen umfassenden Satz von Normen zu ihrer gemeinsamen Basis erklärt haben. Während der Nutzen von vertrauensbildenden Maßnahmen von beiden Blöcken erkannt wurde, war eine übereinstimmende Interpretation der Normen des Helsinki-Dekalogs lange Zeit ausgeschlossen. Erst der fundamentale Einschnitt durch das Ende des Kalten Krieges ermöglichte die dichte Institutionalisierung der OSZE.

Die Charta von Paris, "ausgehandelt im euphorischen Klima des Sommers des Jahres 1990",⁸ als normatives Fundament ist das Resultat einer historischen Situation, in der jegliche Bedrohungswahrnehmung verschwand. Gleichzeitig erschien die liberale Demokratie als allein akzeptable Ordnung der Staaten des neuen Europa - eine Ordnung, die den Rechten des Individuums Vorrang vor denen des Staates gewährt.⁹ Insbesondere die Institutionalisierung der Prinzipien der menschlichen Dimension in der Organisation entspricht diesen konstitutiven Normen. Ihre Besonderheit ist der Grundsatz, dass ein Staat sich nicht auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen kann, wenn er Grund- oder Minderheitenrechte missachtet. Hier fallen liberale Normen als moralische Werte an sich mit einer pragmatischen Funktion zusammen: Ein Staat, der demokratische Rechte schützt, ist wahrscheinlich keine Quelle von Instabilität und Konflikt.

Die Entwicklung im OSZE-Raum in den vergangenen Jahren zeigt aber auch, dass ein solcher Normenkonsens fragil ist und sich die "sozialisierende Wirkung" einer internationalen Organisation - wenn überhaupt - nur über lange Zeiträume entfalten kann. Mit Blick auf die zentralasiatischen Staaten zeigt sich, dass misslungene Transformationsprozesse und fehlende Institutionalisierung von demokratischen Normen in *innenpolitischen* Prozessen die Demokratisierungsbemühungen durch die Organisation konterkarieren können.

Noch bedeutsamer ist die Entwicklung in Russland. Hier wirken zwei Faktoren zusammen: zum einen eine Abkehr von liberalen Normen in der Innenpolitik als Folge der unvollendeten Transformation, zum anderen eine Rückkehr zu Denkmustern von Einflussphären und relativer geostrategischer Machtbalance. Letztere Entwicklung ist maßgeblich vom Westen mitverursacht, insbesondere durch die Ausdehnung der NATO bis an die Grenzen Russlands. Die NATO ist jedoch keine inklusive Institution, allen PfP-Verbindungen zum Trotz, sondern eine Militärallianz, die sich gegen Bedrohungen richtet. Vom Westen in die Logik von Bedrohungsszenarien ge-

8 Victor-Yves Ghébal/Jacques Attali/Flavio Cotti, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel 1996, S. 23 (eigene Übersetzung).

9 Vgl. ebenda, S. 15-16.

drängt, hemmt Russland die OSZE in vielen Bereichen. Trotz umfangreicher Institutionen ist die Organisation nicht voll funktionsfähig, solange keine Übereinstimmung in der Definition von Sicherheitsrisiken besteht, die wiederum von staatlichen Identitäten und wahrgenommenen Bedrohungen bestimmt wird. Risikomanagement und Abwehr von Bedrohungen sind nicht kompatibel. Die OSZE wird somit blockiert und kann ihre Funktion als gesamteuropäisches Sicherheitsmodell nicht erfüllen.

Das ASEAN Regional Forum als spezifisch asiatisches Modell?

Wendet man die oben entwickelten Analysekatogorien auf das ARF an, so zeigen sich im Vergleich mit der OSZE deutliche Unterschiede, aber auch einige Parallelen. Mit dem Ende des Kalten Krieges war die zukünftige Entwicklung in den zwischenstaatlichen Beziehungen in der asiatisch-pazifischen Region weit weniger offensichtlich als in Europa. Die Blockkonfrontation hatte faktisch als Dämpfer für eine Reihe von regionalen Konflikte gewirkt, einschließlich der Streitigkeiten um die Hoheit über das Südchinesische Meer. Der rasche Rückgang der strategischen Bedeutung Russlands in der Region fiel mit einer möglichen Verringerung der US-Präsenz zusammen. Es war jedoch unklar, wie sich die VR China in der neuen Situation orientieren würde. Diese Lage war insbesondere für die damaligen ASEAN-Mitgliedstaaten Thailand, Malaysia, Singapur, Brunei, Indonesien und die Philippinen problematisch.

Um die Präsenz der US-Streitkräfte auch nach der Ankündigung im Jahr 1992, dass die Stationierungsverträge mit den Philippinen nicht verlängert würden, zu sichern, boten Singapur, Malaysia und Indonesien der US-Marine die Nutzung von Hafenanlagen an.

Für die Aufgabe, die regionale Sicherheitspolitik Chinas durch einen "Sozialisationseffekt"¹⁰ positiv zu beeinflussen, bot sich die Ausdehnung der sogenannten ASEAN *Postministerial Conference* (PMC) an. Die ASEAN PMC fand bis dahin jeweils im Anschluss an das jährliche ASEAN-Gipfeltreffen zusammen mit den Dialogpartnern Australien, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland, den USA und der EU sowie den Konsultationspartnern Russland, China, Vietnam, Laos und Papua-Neuguinea statt. Im Juli 1993 beschlossen die Teilnehmer des Dialoges die Schaffung eines gesonderten Forums zur Erörterung von Sicherheitsfragen in der Region.

Das so gebildete ASEAN *Regional Forum* trat 1994 zum ersten Mal zusammen. Primär besteht es aus einem Dialog auf Regierungsebene in Form eines jährlichen Treffens der Außenminister. Die Leitung übernimmt der ASEAN-Staat, der den Vorsitz der Regionalorganisation im jeweiligen Jahr innehat. Vorrangig dem Informationsaustausch gewidmet, stellt das ARF das einzige multilaterale Dialogforum zur Diskussion von Sicherheitsfragen im asiatisch-

10 Jose T. Almonte, Ensuring Security the "ASEAN Way", in: *Survival* 4/1998, S. 80-92.

pazifischen Raum dar. Das jährliche ARF endet mit einem Abschlussstatement des Vorsitzenden, das den Konsens der Teilnehmer repräsentiert. Vor- und nachbereitet werden die Treffen durch die *Senior Officials Meetings* (SOM) auf diplomatischer Arbeitsebene. Ein aus diesen SOMs hervorgegangenes Konzeptpapier wurde vom zweiten ARF als "Fahrplan" für die zukünftige Entwicklung des Forums angenommen.¹¹

Nach diesem Konzeptpapier soll das ARF stufenweise vorgehen. Stufe I besteht aus vertrauensbildenden Maßnahmen, die zu mehr Transparenz in der Sicherheitspolitik der Staaten der Region führen sollen. Entsprechende Vorschläge betreffen die Herausgabe von Weißbüchern zur Verteidigung, die Teilnahme am VN-Register für konventionelle Waffen, den Austausch von militärischem und diplomatischem Personal sowie gemeinsame Seminare, um das gegenseitige Verständnis zu fördern.¹² Darüber hinaus wurde das Ziel einer südostasiatischen nuklearwaffenfreien Zone unterstrichen - eine eher symbolische Erklärung, da kein Staat in Südostasien ein potentieller Proliferateur ist, während die mit Nuklearwaffen bestückten Schiffe der amerikanischen und der chinesischen Marine die Seewege der Region auch weiterhin nutzen dürfen.

Die Stufen II und III bestehen in der Förderung von Maßnahmen der präventiven Diplomatie und der "Entwicklung von Herangehensweisen an die Lösung von Konflikten". Diese gewundene Formulierung wurde aufgrund chinesischer Bedenken gewählt, um nicht den Verdacht der Schaffung von verbindlichen Konfliktlösungsmechanismen zu erwecken. Mittelfristige Maßnahmen, die im Konzeptpapier entwickelt werden, umfassen den Aufbau einer maritimen Informationsdatenbank für Südostasien, Kooperation bei der Nutzung von Seewegen, Zusammenarbeit bei Such- und Rettungsmissionen und Maßnahmen gegen die grassierende Piraterie in der Region. Längerfristig ist auch an die Ernennung von Sondergesandten zur Faktenermittlung und für den Aufbau eines regionalen Risikoverminderungszentrum gedacht.¹³

Die hauptsächliche Arbeit wird von ISMs und ISGs zu einzelnen Problemfeldern geleistet. ISGs erarbeiten vertrauensbildende Maßnahmen, während ISMs Kooperationsmöglichkeiten erörtern und umsetzen. Beide Kooperationsformen werden jeweils von einem ASEAN-Staat und einem Nichtmitglied der Regionalorganisation, das auf dem jeweiligen Gebiet über besondere Erfahrung verfügt oder entsprechende Interessen hat, geleitet. So wurde eine Reihe von ISG-Treffen unter Mitarbeit Kanadas zum Thema *Peacekeeping* durchgeführt. Anfang 2000 sponserten Malaysia und Südkorea gemeinsam ein ISM zur Erörterung von vertrauensbildenden Maßnahmen. Hinzu kommt eine Vielzahl von Seminaren, Kursen und Treffen von Militärangehörigen und Leitern von Verteidigungsakademien.

11 Vgl. ASEAN Regional Forum. A Concept Paper, Brunei 1995.

12 Vgl. ebenda Annex A.

13 Vgl. ebenda, Annex B.

Prinzipiell ähneln die VBM des ASEAN *Regional Forum* damit den frühen VBM des KSZE-Prozesses. Jedoch wurde eine institutionelle Weiterentwicklung nach dem Modell des Helsinki-Prozesses von vornherein ausgeschlossen. Anfang der neunziger Jahre geäußerte australisch-kanadische Vorschläge für eine "KSZA" wurden stets abgelehnt.¹⁴ Das ARF ist faktisch eine Ausdehnung des ASEAN-Modells auf den gesamten asiatisch-pazifischen Sicherheitskomplex. Die südostasiatische Regionalorganisation bestimmt maßgeblich Tagesordnung und Vorgehensweise in Form von Konsenssuche, Vermeidung von offenen Disputen und einer starken Abneigung gegen alles, was nach Verrechtlichung, dichterem Institutionalismus oder gar einer echten Regionalorganisation aussehen könnte.

ASEAN-Normen als kleinster gemeinsamer Nenner

Warum spielen die militärisch vergleichsweise unbedeutenden Staaten Südostasiens eine so zentrale Rolle im sicherheitspolitischen Dialog einer Region, in der heutige und mögliche zukünftige Großmächte wie die USA, China, Indien und Japan Sicherheitsinteressen haben? Wieso konnten sie dem Forum ihren Stempel in Form des ASEAN-typischen Politikstils aufdrücken? Beim ersten ARF in Bangkok wurden die Prinzipien des ASEAN-Vertrages über Freundschaft und Kooperation (*Treaty of Amity and Cooperation, TAC*) von 1976 als Verhaltenskodex für zwischenstaatliche Beziehungen angenommen. Diese Prinzipien sind:

- gegenseitiger Respekt für die Unabhängigkeit, Souveränität, Gleichberechtigung, territoriale Integrität und nationale Identität aller Nationen;
- das Recht jedes Staates, seine nationale Existenz ohne äußere Einmischung, Unterdrückung oder Zwang zu wahren;
- Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten;
- Ausräumen von Differenzen mit friedlichen Mitteln;
- Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt.

Auf den ersten Blick ähneln diese Prinzipien jenen des KSZE-Prozesses, jedoch ohne die Menschen- und Minderheitenrechte oder Meinungsfreiheit zu garantieren. Sie stellen nicht bloß einen Kompromiss dar, sondern spiegeln die Sicherheitsprobleme der ASEAN-Mitglieder als Resultat ihrer staatlichen Identitäten wider. Die Staaten Südostasiens sind größtenteils in Dekolonisierungsprozessen entstanden. Staat und Nation mussten erst auf einer Basis von multiethnischen Gesellschaften errichtet werden. "Milde" autoritäre Regime wurden zudem hauptsächlich von kommunistischen Guerillabewegungen gefährdet. Auch nach der Dekolonisierung erfuhren die ASEAN-Staaten immer

14 Vgl. Robyn Lim, *The ASEAN Regional Forum. Building on Sand*, in: *Contemporary Southeast Asia* 2/1998, S. 115-137.

wieder Einnisierungen von Großmächten, etwa während des Vietnamkrieges oder des andauernden Bürgerkrieges in Kambodscha.

Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass Staat und Regime, nicht jedoch das Individuum oder Minderheiten das Referenzobjekt von Sicherheitspolitik wurden. Westliche Kritik an der Menschenrechtspolitik dieser Staaten erscheint in einem anderen Licht, wenn die kolonialistische Vergangenheit westlicher Nationen einbezogen wird. Hinzu kommt, dass die Staaten der Region - anders als die Staaten Osteuropas am Ende des Kalten Krieges - keine Krise ihres Entwicklungsmodells durchlaufen. Im Gegenteil: Die Asienkrise hat eher eine verstärkte Ablehnung westlicher Institutionen zur Folge, wie das im letzten Jahr verabschiedete *Currency-Swap*-Abkommen zwischen ASEAN, China, Japan und Südkorea verdeutlicht.

Die Grundprinzipien des TAC haben aus ähnlichen Gründen eine besondere Attraktivität für China. Die Stärkung von Unabhängigkeit und Autonomie einhergehend mit der Betonung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität sind Grundwerte chinesischer Politik. Sie korrespondieren mit einer Selbstwahrnehmung als Opfer von kolonialer Ausbeutung und Eindämmungsversuchen durch die USA.¹⁵

Damit stellte eine Ausweitung von ASEAN-Prinzipien und -Praktiken den wahrscheinlich einzig möglichen Kompromiss bei der Bildung einer regionalen Sicherheitsinstitution zwischen westlichen (einschließlich Japan) und asiatischen Teilnehmern dar. Zum Zeitpunkt seiner Gründung war das ARF die einzige multilaterale Institution mit Ausnahme der Vereinten Nationen, in der die Volksrepublik China Mitglied war. Die Normen des TAC stehen für den kleinsten gemeinsamen Nenner oder Kernsatz an regulativen Normen.

Warum nimmt China überhaupt an einem sicherheitspolitischen Dialog teil? Zum einen war China in den ersten Jahren nach dem Tiananmen-Massaker bemüht, die außenpolitische Isolation zu überwinden. Zum anderen wäre ein ARF ohne chinesische Teilnahme oder ein Forum, das durch chinesische Obstruktion in seiner Arbeit gehemmt wird, Chinas Image als friedlicher Partner in der Region, der den Status quo akzeptiert, nicht förderlich. Darüber hinaus fungiert das Prinzip, dass ASEAN die Entwicklung und die Themen des Forums bestimmt, als Rückversicherung für China. Das Konsensprinzip verhindert, dass Themen verhandelt werden, die einen hohen "Preis" an Souveränität kosten. Gleichzeitig ist das ARF aufgrund seiner Mitgliedschaft und institutionellen Form kein Forum, in dem die USA dominieren oder in dem um Stimmen geworben werden muss wie in der VN-Vollversammlung.¹⁶

Die Sensibilität einiger Teilnehmer des ARF bezüglich ihrer nationalen Souveränität verleiht dem so genannten *Track Two* des regionalen Dialogs eine

15 Vgl. Rosemary Foot, China in the ASEAN Regional Forum. Organizational Processes and Domestic Modes of Thought, in: Asian Survey 5/1998, S. 425-440, hier: S. 427. Vgl. Alastair Iain Johnston, The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum, in: Wallander/Haftendorn/Keohane (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 290.

16 Vgl. Johnston, a.a.O. (Anm. 15), S. 296.

besondere Bedeutung. Der *Track Two* besteht aus Arbeitstreffen und Konferenzen von Wissenschaftlern, Ministerialbeamten und Militärangehörigen in nicht offizieller Funktion, bei denen regionale Sicherheitsprobleme und Wege zu ihrer Lösung diskutiert werden können. Insbesondere der Rat für Sicherheitszusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum (*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific*, CSCAP) und das Netzwerk der regierungsnahen sicherheitspolitischen Forschungsinstitute der ASEAN-Staaten (*ASEAN Institute for Strategic and International Studies*, ISIS) sind hier von Bedeutung. Der CSCAP fungiert als Dachorganisation nationaler CSCAP-Komitees, die in Arbeitsgruppen zu einzelnen Problemfelder tätig sind. Das ASEAN-ISIS organisiert regelmäßig runde Tische. Die unterstützende Funktion des nichtoffiziellen Dialogs wurde beim zweiten ARF 1995 ausdrücklich gewürdigt. Der Vorsitzende des Forums bildet gleichzeitig das Verbindungsglied zwischen den beiden Ebenen.

Da viele Teilnehmer des *Track-Two*-Dialogs in ihrer offiziellen Funktion Entscheidungsträger in den Außen- und Verteidigungsministerien ihrer Länder sind, können Ideen, die im *Track Two* entwickelt werden, rasch auf die Regierungsebene gehoben werden. Gleichzeitig erlaubt die Fiktion einer Trennung von offizieller und nicht offizieller Funktion die Diskussion von umstrittenen Punkten, sei es aufgrund ihres Inhaltes oder auch wegen ihrer Quelle: Wer einen bestimmten Konfliktpunkt auf die Tagesordnung bringt, ist manchmal genauso konfliktträchtig wie der Punkt selbst. *Track Two* fungiert damit als Ideengeber, aber auch als Filter für allgemein akzeptable Formulierungen problematischer Fragen.¹⁷

Darüber hinaus erfolgt durch die Vielzahl von Treffen eine Art Sozialisations-effekt bei den Teilnehmern des *Track Two*. So wandelte sich die Position etlicher beteiligter chinesischer Ministerialbeamter von einer distanziert-kritischen Haltung gegenüber dem Prozess zur Vertretung der dort entwickelten Ansätze im eigenen Apparat.¹⁸ Dieser Prozess geht sogar so weit, dass Teile der chinesischen außenpolitischen Elite einen besonderen Wert im multilateralen Charakter des Dialogs sehen - ein eindeutiger Wandel gegenüber früheren chinesischen Einschätzungen.

Trotz dieser Fortschritte ist das ARF in seinen Entwicklungsmöglichkeiten grundsätzlich beschränkt. Zum einen dominiert das problematische chinesisches-japanisch-amerikanische Dreierverhältnis unterschwellig die Interaktion auch in der Institution. Die Verabschiedung der neuen gemeinsamen Verteidigungsrichtlinien als Teil des amerikanisch-japanischen Allianzvertrages im Jahr 1997 macht für die chinesische Führung unmissverständlich deutlich, dass die USA die Politik des "*Engagement*" mit einem gestärkten militärischen Bündnis in Ostasien flankieren. Zum anderen herrscht nach dem Regierungswechsel in den USA, der fast einen kompletten Wechsel des außenpolitischen Spitzenpersonals mit sich gebracht hat, große Verunsiche-

17 Interview mit einem kanadischen CSCAP-Teilnehmer, Vancouver, April 2001.

18 Vgl. Johnston, a.a.O. (Anm. 15), S. 309.

rung über den zukünftigen Kurs gegenüber China.¹⁹ So wird die Sicherheitspolitik der USA heute teilweise wieder vom gleichen Personal geprägt wie unter der Administration von George Bush sen., die lange Zeit jeglichen multilateralen Dialog im asiatisch-pazifischen Raum für überflüssig hielt. Auch hier wird wieder deutlich, dass Bedrohungswahrnehmungen und exklusive Militärbündnisse die Funktion von inklusiven Sicherheitsinstitutionen massiv behindern.

Entwicklungsmöglichkeiten des ARF - Die selektive Übernahme von OSZE-Instrumenten?

Folgt man der Argumentation dieses Beitrages, so ist der Ausblick auf die mögliche zukünftige Entwicklung des ASEAN *Regional Forum* eher pessimistisch. Ohne grundlegenden Wertewandel in wesentlichen Teilnehmerstaaten dürfte sich die Institution nicht der drängendsten Sicherheitsrisiken der Region annehmen, da sie, wie etwa im Fall des fragilen indonesischen Staates, durch das Prinzip der Nichteinmischung von der Behandlung ausgeschlossen sind. Folglich ist die Chance für die Übernahme oder Anpassung von bewährten OSZE-Instrumenten in großem Umfang eher gering. Selbst wenn sich weitere ASEAN-Mitgliedstaaten einem Demokratisierungsprozess unterziehen, bleiben China und Nordkorea zwei hartnäckige Bremser. Zwar haben die ASEAN-Mitglieder den Vorteil, dass sie als kleine Mächte ideale "neutrale" Führungskandidaten sind, jedoch fehlen ihnen die nötigen organisatorischen Kapazitäten, um Defizite auszugleichen, die aus der fehlenden Institutionalisierung resultieren. Trotz Sekundierungsprinzip kann die OSZE allein schon durch die größeren Ressourcen der jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden und der Organisation selbst wesentlich mehr Wissen ansammeln. Trotzdem könnten einzelne Konzepte von der OSZE übernommen werden. Die Möglichkeit von Sondergesandten, die frühzeitig konfliktschlichtend tätig werden, wurde bereits im ARF-Konzeptpapier erwähnt. Auch der Politikstil des früheren Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, mit seinen vielfachen Konsultationen, ohne großes Aufsehen zu erregen, wäre in Südostasien akzeptabel. Ebenso sollte die Möglichkeit geschaffen werden, im Krisenfall Sondertreffen einberufen zu können. So war eine Konsensfindung zwischen den Staaten der Region während der Krise in Osttimor nur durch das zufällig zur gleichen Zeit in Auckland stattfindende APEC-Gipfeltreffen möglich, obwohl in jenem Forum offiziell gerade *keine* Sicherheitsfragen diskutiert werden. Auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen zeigt sich, dass es noch keine Übereinstimmung in wesentlichen Definitionsfragen gibt. Eine verstärkte Betonung von Fragen der Rüstungskontrolle könnte zumindest den

19 Gespräch mit einem Mitglied der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, Mai 2001.

Grundstein für spätere Kooperation legen, insbesondere mit Blick auf die Entspannung auf der koreanischen Halbinsel.

Innerhalb von ASEAN entwickeln sich, erzwungen durch die Vielzahl an Krisenherden im Gefolge der Wirtschaftskrise des Jahres 1997, neue Formen des Dialogs, die einen Kompromiss zwischen Nichteinmischung und den Notwendigkeiten einer zunehmend interdependenten Region darstellen.²⁰ So wird der wieder aufgenommene Dialog zwischen der burmesischen Opposition und der Militärregierung auf die stille Diplomatie Malaysias zurückgeführt. Sofern diese Erfahrungen auf das ARF übertragen werden, stellen sie erste Schritte eines Lernprozesses in Richtung eines effektiveren Krisenmanagements dar. Gleiches gilt für die jüngst begonnene Kooperation von ASEAN und OSZE. Trotzdem wird die zukünftige Entwicklung des ARF weiterhin durch die historischen Besonderheiten der Region, die ihren Ausdruck in staatlichen Identitäten finden, geprägt werden. Fast gilt, dass der Erfolg der KSZE/OSZE im Bereich der Minderheiten- und Grundrechte eine Übernahme des Modells wohl auch in Zukunft ausschließt, bis sich demokratische Werte im asiatisch-pazifischen Raum stärker durchsetzen.

20 Vgl. Herman Kraft, *The Principle of Non-Intervention in ASEAN. Evolution and Emerging Challenges*. Arbeitspapier für das Seventh Meeting of the Working Group on Comprehensive and Collective Security of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), Seoul, 1.-2. Dezember 1999.