

Croissant, Aurel; Faust, Jörg

Research Report

Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südostasien

Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2008

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Croissant, Aurel; Faust, Jörg (2008) : Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südostasien, Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2008, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199898>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südostasien

Während die jungen Demokratien Südostasiens allesamt durch schwere Legitimitätskrisen gekennzeichnet bzw. bereits kollabiert sind, ist das Stabilitätsniveau zumindest einiger Autokratien der Region anhaltend hoch. Gleichwohl ist das staatliche Gewaltmonopol in den meisten Staaten Südostasiens aber lediglich partiell durchgesetzt. Das Potential für breitenwirksame, sozioökonomische Gestaltungsleistungen durch den Staat wird zudem im Gros der südostasiatischen Länder durch

die enge, unkontrollierte und intransparente Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Eliten gehemmt. Doch angesichts der strategischen Bedeutung Südostasiens und der Heterogenität außenpolitischer Interessen von bedeutenden Drittstaaten in der Region ist ein struktureller Beitrag der Entwicklungspolitik zur Etablierung bzw. Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaat in der Region insgesamt zumindest kurz- bis mittelfristig wenig realistisch.

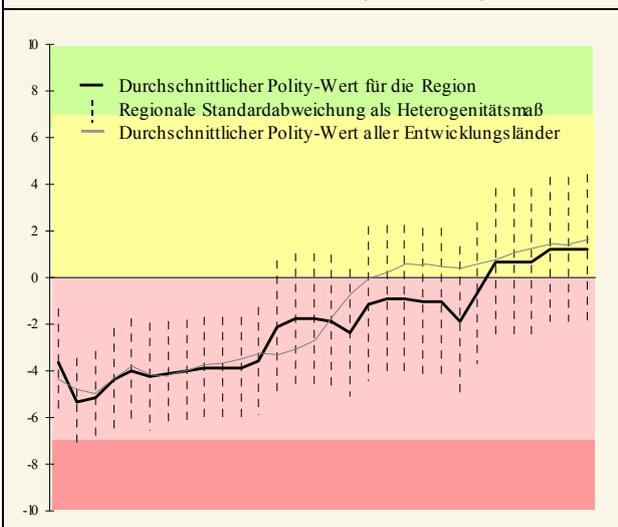
1. Stabilität und politische Transformation

Südostasien besteht aus den zehn Mitgliedsstaaten der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) und Timor Leste. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, entspricht die Entwicklung des durchschnittlichen regionalen Demokratieniveaus zwischen 1975 bis 2000 in etwa dem Trend der Entwicklungsländer insgesamt. Südostasien ist gegenwärtig deutlich weniger demokratisch als etwa Lateinamerika, jedoch auch weniger autokratisch als der Nahe Osten oder Zentralasien. Allerdings ist die Heterogenität der politischen Ordnungen größer als in vielen anderen Regionen, was darauf verweist, dass es in Südostasien keine von allen Staaten geteilte Leitvorstellung über eine bestimmte Form politischer Herrschaft gibt.

Auch in Südostasien haben in den vergangenen beiden Jahrzehnten Systemwechsel zur Demokratie stattgefunden. Hiervon betroffen waren die Philippinen, Thailand, Kambodscha, Indonesien und Timor-Leste. Doch in keinem Staat der Region führte der Transformationsprozess zu einer funktionierenden und stabilen Demokratie. Vielmehr hat in den jungen Demokratien die mangelhafte Bewältigung der den Transformationsprozessen eigenen Verteilungskonflikte neben sozioökonomischen auch die Zunahme ethno-nationalistischer und interkommunalistischer Konflikte begünstigt, die kaum durch die politischen Akteure institutionell eingeehrt bzw. befriedet werden konnten. Entsprechend sind alle jungen Demokratien Südostasiens in unterschiedlichem Maße durch Legitimitätskrisen, schwache Rechtsstaatlichkeit und instabile soziopolitische Repräsentations- und Integrationsstrukturen geprägt. Der Kollaps der Demokratie in Kambodscha wie auch Militärerhebungen auf den Philippinen, der erfolgreiche Staatsstreich der thailändischen Generäle und bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen in Dili, der Hauptstadt Timor-Lestes, demonstrieren dies nachdrücklich.

Die Autokratien der Region hingegen unterscheiden sich deutlich voneinander. Malaysia und Singapur weisen ein vergleichsweise hohes Maß an Staatlichkeit bei gleichzeitig illiberalen Strukturen auf. Die autoritären Systeme in Laos und Vietnam sind durch kommunistische Einparteienregime geprägt. In Brunei hingegen herrscht ein dynastisch-autoritäres Regime und in Myanmar bestimmt das Militär die politischen Geschehnisse des Landes.

Abbildung 1: Durchschnittlicher Demokratiewert für Südostasien (1975–2004)



Quelle: Polity IV (www.cidcm.umd.edu/polity). Die Skala reicht von -10 bis +10. Höhere Werte stehen für demokratischere Systemmerkmale eines Landes

2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

Legitimität

Demokratische Verfahren sind lediglich in Teilen der Region eine Quelle politischer Legitimität. Die Dauer-

haftigkeit nichtdemokratischer Herrschaftsmuster in der Mehrzahl der südostasiatischen Staaten lässt sich nicht allein mit Repression erklären. Hinzu treten in unterschiedlicher Gewichtung weitere, vornehmlich materielle oder traditionelle Legitimitätsgründe. Gerade den vergleichsweise umfassenden und institutionalisierten Parteiapparaten in Malaysia, Singapur sowie Vietnam ist es gelungen, ein hohes Maß an gesellschaftlicher Stabilität durch Mechanismen des intraleitären Interessenausgleichs zu bewahren. Auch durch deeskalierendes Management interethnischer Konflikte (Singapur, Malaysia) sowie der Erlangung nationaler Unabhängigkeit und staatlicher Einigung (Vietnam) konnten sich einige autoritäre Regime Legitimität erwerben. Letzteres spielt auch im Falle von Laos und Myanmar eine nicht unwesentliche Rolle, wengleich in Myanmar die mangelhaften Gestaltungsleistungen des Militärregimes letztlich zu einer nachhaltigen Schwächung des Regimes geführt haben. Die Legitimitätsstruktur der dynastisch-autoritären Ordnung im Sultanat Brunei schließlich basiert, ähnlich wie in den Golfmonarchien der arabischen Halbinsel, auf einer Mischung von rentierstaatlichen und traditionellen Elementen. Gestützt auf reiche Vorkommen an Erdöl und Erdgas unterhält die Monarchie einen autoritären Fürsorgestaat, der seinen Bürgern im Tausch für politische Loyalität soziale Wohltaten bietet.

Hingegen haben ideologische Legitimitätsquellen in der Region für die Produktion von diffuser und spezifischer Unterstützung deutlich an Bedeutung verloren. Dies gilt sowohl für die kommunistischen Einparteiensysteme in Vietnam und Laos als auch für die ehemals an staatssozialistischen Modellvorstellungen orientierten politischen Systeme in Myanmar und Kambodscha. Auch Versuche, existierende Ordnungen durch die Propagierung so genannter asiatischer Werte zu rechtfertigen, haben sich letztlich nicht als besonders effektiv erwiesen.

Die prekäre Legitimationsstruktur derjenigen Staaten, die in den vergangenen Jahrzehnten politische Systemwechsel zur Demokratie durchliefen, lässt sich auf drei miteinander verschränkte Ursachen zurückführen. Erstens ist es nicht gelungen, die politischen Parteien stärker entlang demokratischer Prinzipien zu institutionalisieren und tiefer in den Gesellschaften zu verankern. In den jungen Demokratien treten Parteien zumeist immer noch als Interessenvertretungen kleiner und privilegierter Segmente der Gesellschaft auf, die nicht in der Lage oder willens sind, bislang marginalisierte soziale Milieus zu integrieren. Zweitens begünstigt die Integrations- und Vermittlungsschwäche der politischen Parteien die Intensivierung von Verteilungskonflikten zwischen tradierten Eliten und neu mobilisierten politischen Akteuren, seien dies ethnische Minderheiten, religiöse Gruppierungen oder ökonomisch marginalisierte Bevölkerungssegmente. Dies ist insbesondere deshalb eine Herausforderung, da die Prozesse der Nations- und Staatswerdung in den betroffenen Staaten bei der Integration kulturell, religiös und sprachlich äußerst heterogener Gesellschaftsgruppen allenfalls begrenzt erfolgreich waren. Drittens fordert ein politi-

siertes, machtbewusstes und mit ökonomischen Privilegien ausgestattetes Militär die Suprematie ziviler, demokratisch legitimierter Regierungen heraus. Während in den autokratisch organisierten Staaten der Region mit Ausnahme Myanmars das Prinzip der zivilen Suprematie etabliert ist, haben es die demokratisch gewählten Autoritäten in den Philippinen, Thailand und Indonesien nicht vermocht, die zivilmilitärischen Beziehungen grundlegend zu reformieren und robuste Instanzen ziviler Kontrolle zu schaffen.

Gewaltmonopol

Ebenso wie das Demokratieniveau zwischen den Staaten der Region stark variiert, lässt sich das staatliche Gewaltmonopol nicht einheitlich beurteilen. Im Durchschnitt ist das staatliche Gewaltmonopol in Südostasien weniger repressiv als im Nahen Osten oder Zentralasien, wengleich das Beispiel Myanmar regionale Unterschiede belegt. Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols ist in Südostasien sicherlich ausgeprägter als in Subsahara-Afrika oder weiten Teilen Südasiens. Dennoch kann lediglich für einige Staaten der Region – Singapur, Malaysia und Brunei – von einem gesicherten und weitgehend vollständigen staatlichen Gewaltmonopol ausgegangen werden. Selbst in Vietnam oder Laos führen eigendynamische Prozesse der Dezentralisierung, Funktionsdefizite der staatlichen Verwaltung sowie unzureichende Implementierungskapazitäten dazu, dass faktisch Räume begrenzter Staatlichkeit entstehen. In den übrigen Staaten Südasiens ist die partielle Erosion des staatlichen Gewaltmonopols in unterschiedlich großflächigen Räumen offensichtlich – etwa in den peripheren Aufstandsgebieten Thailands, Indonesiens und Myanmars. Zudem verdichten sich Kriminalität, Korruption und politisch motivierte Gewalt zu einem Syndrom chronischer Staatsschwäche auch in den weniger abgelegenen Landesteilen Kambodschas und der Philippinen.

Schließlich ist die Region Heimat eines Fünftels aller Muslime, so dass bewaffnete Konflikte oftmals in den Zusammenhang mit islamistischem Terror geraten. Anlass hierfür waren u. a. Gewaltkonflikte auf den Philippinen, die Eskalation kommunalistischer Gewalt in Südthailand sowie die Dynamik des politisch organisierten Islams in Indonesien und Malaysia. Gleichwohl wäre es eine allzu krude Vereinfachung, das breite Spektrum islamischer Organisationen in der Region pauschal dem Islamismus zuzuordnen und ihnen eine militante oder terroristische Orientierung zu attestieren. Zudem ist die Mehrzahl der gewaltbereiten Gruppen in Indonesien, auf den Philippinen und in Thailand ethno-nationalistischen Gruppierungen zuzurechnen, die bereits seit Jahrzehnten gegen die Zentralregierung kämpfen. Religion ist zwar wichtiger Bestand der eigenen (nationalen) Identität, aber eben nicht der Kern der politischen Weltanschauung dieser Gruppen. Ihr konfliktives Auftreten ist denn auch eher lokalen als internationalen Ursprungs und vornehmlich mit unvollendetem *nation-building*, sozioökonomischer Marginalisierung und politischer Diskriminierung zu begründen.

Staatliche Institutionen und Gestaltungsleistungen

Effiziente und hocheffektive staatliche Institutionen sind lediglich in einer sehr kleinen Zahl südostasiatischer Staaten verbreitet. Insgesamt entsprechen allenfalls Singapur sowie Malaysia dem weit verbreiteten Klischee vom starken Entwicklungsstaat nordostasiatischer Provenienz. Ansonsten ist der Staat in Südostasien signifikant schwächer und weniger autonom von Einflussnahme durch gesellschaftliche Interessengruppen als er dies etwa in Südkorea oder Taiwan war. Die Vernetzung zwischen gesellschaftlichen und bürokratisch-politischen Staatseliten ist in Südostasien weit enger, die wechselseitigen Abhängigkeiten sind größer und die Planungs- und Implementierungskapazität der Wirtschaftsbürokratien ist in aller Regel schwächer als ehemals in den genannten nordostasiatischen Entwicklungsstaaten. Handelsprotektion, Investitionspolitiken, der Aufbau staatlicher Pionierunternehmen und die Kontrolle der heimischen Finanzmärkte fügten sich in der Vergangenheit nur selten zu kohärenten Entwicklungsstrategien zusammen. Vielmehr funktionieren die meisten Ökonomien in Südostasien entlang von Patronagenetzwerken zwischen politischen, wirtschaftlichen und bürokratischen Eliten. Dies ist kaum mit der Vorstellung vom Entwicklungsstaat als einem von gesellschaftlichen Partikularinteressen weitgehend autonomen Handlungsakteur zu vereinbaren.

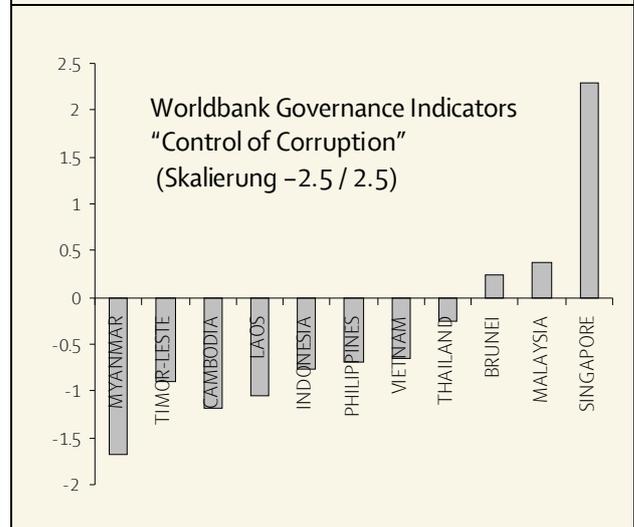
Die hieraus resultierende Problematik offenbarte sich bereits im Zuge der Asienkrise, die aus ordnungspolitischer Perspektive gravierende Regulierungsdefizite in zahlreichen Volkswirtschaften der Region erkennen ließen. Doch die Beharrungskräfte dominanter Eliten haben den zeitweilig durch die Krise angestiegenen Reformdruck deutlich abgebremst. Mit wenigen Ausnahmen schreitet die Einführung von Staatsreformen allenfalls schleppend voran, die notwendig für die weitere sozioökonomische Entwicklung sind. Zu diesen Reformen gehören etwa die Implementierung einer ordnungspolitisch angemessenen Finanzmarktregulierung und Wettbewerbsordnung, der Aufbau subsidiaritätsorientierterer Staatsstrukturen sowie die Einführung moderner sozialstaatlicher Sicherungsmechanismen.

Allenfalls mäßige Fortschritte hinsichtlich dieser Reformen offenbaren die zentrale Problematik persistenter autokratischer Strukturen in der Region. Denn eine effektive Reformimplementierung würde zu einer substantiellen Reduktion tradierter Privilegien der herrschenden Gruppen führen. Reformaverse ökonomische Eliten auf den Philippinen und Thailand, mächtige Militärs in Myanmar, Indonesien und Thailand oder autokratische Parteikader in Vietnam und Laos: Sie alle sind zentrale Akteure kleiner Verteilungscoalitionen, die sich gegen modernisierende Staatsreformen sperren, weil diese ihre Privilegien zu Gunsten einer besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern stützen. Zunehmend unerlässlich für die weitere sozioökonomische Entwicklung wird jedoch die Bereitstellung öffentlicher Güter, die gegen die Privilegierung von Sonderinteressen ge-

richtet sind: eine freiheitliche Wettbewerbsordnung, die breite Bevölkerung umfassende Bildungs- und Gesundheitssysteme und vor allem Rechtssicherheit bzw. Gleichbehandlung durch die Justiz.

Insbesondere der Mangel an Rechtsstaatlichkeit und die Korruption stellen die Versorgung mit solchen öffentlichen Gütern in Frage. Wie Schaubild 2 verdeutlicht, bekommen bei den Governance-Indikatoren der Weltbank in der Kategorie „Korruptionskontrolle“ lediglich Singapur, Malaysia und Brunei positive Werte. Alle größeren Staaten der Region hingegen verzeichnen massive Defizite, welche die ökonomische Entwicklung negativ beeinträchtigen. Die für autokratische Herrschaftsformen typische extreme Verquickung von politischen und wirtschaftlichen Eliten ohne Transparenz garantierende Institutionen zeichnet hierfür verantwortlich.

Abbildung 2: Rechtsstaatliche Strukturen in Südostasien



3. Die Rolle externer Akteure

Die Förderung von Demokratie und Rechtsstaat gestaltet sich in Südostasien als überdurchschnittlich schwierig. Die sicherheitspolitische wie ökonomische Bedeutung der Region für eine ganze Reihe von überregional bedeutenden Drittstaaten mit heterogenen Präferenzstrukturen behindert eine effektive und kohärente Förderung „guter“ Regierungsführung und demokratischer Partizipation. So kommt Südostasien und insbesondere Myanmar und Indochina eine herausgehobene Position in der Außenpolitik der VR China zu. China hat jedoch aus nachvollziehbaren Gründen bislang keinerlei Interesse daran gezeigt, autokratische Herrschaftsformen in der Region zu unterminieren. Im Gegenteil, das Überleben der Militärjunta in Myanmar angesichts zunehmender Proteste im Lande ist auch der Stützung durch die Regierung in Beijing geschuldet. Zudem haben sich in Indochina teils Herrschaftsordnungen etabliert, die unter dem Dach einer autokratischen Staatspartei die Entkopplung von ökonomischen und politischen Reformen betreiben, was auf politische Ausstrahlungseffekte Chinas im regionalen Umfeld hindeutet. Hinge-

gen existieren bislang kaum Anzeichen dafür, dass sich die intensivierenden Beziehungen zwischen Indien und den südostasiatischen Staaten positiv auf das Demokratie-niveau der Region auswirken. Offensichtlich tritt zumindest die Form expliziter Demokratieförderung bislang hinter die ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der indischen Außenpolitik, wenn- gleich eine zunehmende Anzahl von Kommentatoren ein demokratieförderndes Potential Indiens in der süd- asiatischen und südostasiatischen Region ausmacht.

Auch die USA messen der Förderung von Rechtsstaat und Demokratie in der Region keine übergeordnete Bedeutung gegenüber anderen wichtigen Zielen zu. Zwar sind die USA angesichts zahlreicher Territorialkon- flikte zwischen den Ländern der ASEAN sowie ihrer strategischen Bedeutung für das gesamte pazifische Asien immer noch wichtiger Sicherheitsgarant in der Region. Doch wird ihr hierdurch erhöhter Hebelfaktor für die Demokratieförderung durch eher kurzfristige ökonomische sowie sicherheitspolitische Interessen reduziert. Die Europäische Union wie auch die Mehrheit ihrer Mitglieder verfolgen aus ähnlichen Gründen eben- falls eine eher inkohärente Politik der Demokratieför- derung gegenüber der Region.

Auch die diesbezügliche Bilanz multilateraler Interven- tionen ist allenfalls gemischt. Während die internatio- nale Mission der Demokratieförderung in Kambodscha trotz unbestreitbarer Erfolge bei der Beilegung des be- waffneten Konflikts als gescheitert angesehen werden muss, ist die Bilanz der UN-Intervention in Timor Leste positiver zu bewerten. Aber auch hier überwiegen Pro- bleme der Stabilisierung eingeführter Institutionen von Demokratie und guter Regierungsführung. Die Anreize, die von multilateralen wie auch den meisten bilateralen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit ausgehen, sind ebenfalls nicht kohärent. Bei der Vergabe von EZ- Mitteln gegenüber den autokratischen und korrupten Regimen in Vietnam, Kambodscha und Laos ist nicht zu erkennen, dass die Herrschaftsmerkmale dieser Länder einen substantiellen Einfluss auf die Mittelvergabe hat- ten. Auch ist angesichts der einflussreichen Position von autokratisch regierten Ländern in der Asiatischen Entwicklungsbank nicht sonderlich verwunderlich, dass Governance-Faktoren in der Allokationsformel dieser Organisation ein deutlich geringeres Gewicht haben als in anderen multilateralen Entwicklungsbanken. Schließ- lich ist der regionale Staatenbund ASEAN bislang nicht dazu in der Lage oder willens, pro-demokratische Im- pulse in die eigene Region zu senden, was angesichts der Heterogenität der Mitglieder nicht weiter erstaunt.

Im Lichte dieser Befunde ist die Wirkung der EZ auf Governance-Strukturen in der Region sehr realistisch zu beurteilen. Nicht nur, dass der anhaltend hohe Ressour- cenfluss an autokratische Regime wohl kaum als Anreiz für mehr Demokratie und Rechtsstaat gelten kann. Auch dürften die von der EZ formulierten Governance- Ziele nur ein Teil des außenpolitischen Interessenpake- tes der entsprechenden Geber sein. Insofern kann von der EZ im besten Fall gute Projekt- und Programmarbeit in weniger auffälligen Governance-Sektoren erwartet werden – etwa bei der Stärkung lokaler Verwaltungen, oder der Förderung von transparentem Verwaltungshandeln und „guter“ fiskalischer Regierungsführung. In der Region einen strukturellen Beitrag der Entwick- lungspolitik zur Etablierung bzw. Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaat zu erhoffen, ist zumindest kurz- bis mittelfristig jedoch unrealistisch.



Dr. Jörg Faust
Leiter der Abteilung III
"Governance, Staatlich-
keit. Sicherheit"



Prof. Dr. Aurel Croissant
Institut für Politische Wis-
senschaft, Universität
Heidelberg

Literatur

Croissant, Aurel (2008): Politische Systeme Südostasiens: Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag (i. E.)

Rodan, Garry/ Kevin Hewison/ Richard Robison (2002): The Political Economy of South-East Asia: Conflicts, Crisis, and Change, 2nd edition, Oxford : Oxford University Press