

# Demokratie und Menschenrechte im Europa-Asien-Dialog – Zusammenprall von Kooperationskulturen?

Howard Loewen

## Summary

This paper addresses the question of whether differences between European and Asian forms and principles of state interaction can account for interregional co-operation problems in the areas of human rights and democracy. Whereas the EU favours a formal, binding and thus supranational approach to co-operation, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is based on informal, non-binding, intergovernmental forms of co-operation. Based on empirical evidence taken from human rights and democracy dialogues between the EU and ASEAN on the one hand and the institutional context of the Asia-Europe Meeting (ASEM) on the other, the author argues that a clash of co-operation cultures basically occurs in both institutional forms of interregional co-operation between Asia and Europe, with slight variations due to the institutional context. While clashes over democracy and human rights between the EU and ASEAN have led to a complete standstill of co-operation, the flexible institutional mechanisms of ASEM seem to mitigate the negative effects of such dialogues at first sight. Yet, informality does not remove the issues from the agenda, as the recurrent disputes over Burma's participation in ASEM V clearly indicate. These issues therefore have to be tackled in a formal, institutionalised manner if ASEM wants to become what it aspires to be – a functioning link between Asia and Europe in the system of global governance.

## 1 Einleitung

Immer wieder werden die politischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Ostasien durch Auseinandersetzungen über Menschenrechte und Demokratie belastet. Zwar wurde der ins Stocken geratene interregionale Dialog zwischen der EU und der ASEAN durch das Asia-Europe Meeting (ASEM) im Jahre 1996 ergänzt und dynamisiert. Jedoch auch das vermeintlich flexiblere und informell gehaltene Asia-Europe Meeting leidet unter den negativen Effekten der Menschenrechts- und Demokratiefrage: Das im Oktober 2004 abgehaltene 5. Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs aus der EU und Ostasien drohte zu scheitern, weil die Europäische Union sich zunächst weigerte, mit Vertretern der burmesischen Militärjunta zu verhandeln. Erst nach langwierigen Verhandlungen konnte ein Kompromiss erreicht werden, der eine Teilnahme Myanmars ermöglichte.

Welche Faktoren helfen uns, den latenten und zuweilen offen ausbrechenden Konflikt um Menschenrechte und Demokratiestandards zwischen Europa und Ostasien zu erklären? Inwiefern tragen institutionelle Arrangements wie EU-ASEAN und ASEM dazu bei, Wertekonflikte und politische Konfrontationen im interregionalen Kooperationszusammenhang zu regeln? Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst ein vergleichender Blick auf die verschiedenen Kooperationskulturen bzw. Kooperationsprinzipien der ASEAN und der EU geworfen. In einem zweiten Schritt sollen dann spezifische Kooperationsprobleme, die bereits die EU-ASEAN-Kooperation belastet haben, kurz aufgegriffen werden, um dann in einem dritten Schritt zu prüfen, ob und vor allen Dingen wie diese strittigen Fragen im ASEM-Prozess angegangen worden sind.

## 2 Europäische und asiatische Kooperationskulturen

Europa und Asien sind zwei Regionen, die sich aufgrund ihrer historischen, ökonomischen und politischen Entwicklung deutlich voneinander unterscheiden. Infolgedessen haben sich verschiedenartige institutionelle Formen regionaler Zusammenarbeit herausgebildet, die auf charakteristischen Kooperationsprinzipien und -zielen bzw. Kooperationskulturen beruhen. Am Beispiel eines konzisen Vergleichs der Europäischen Union und der ASEAN-Staatengemeinschaft sollen Unterschiede zwischen der europäischen und asiatischen Kooperationskultur herausgearbeitet werden. Kriterien des Vergleichs umfassen die Genese der beiden Regionalorganisationen sowie ihre Kooperationsziele und -normen.

### 2.1 Europäische Union

Im Jahre 1957 unterzeichneten Frankreich, die Benelux-Staaten, Italien und die Bundesrepublik Deutschland die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). EWG und EURATOM sowie die bereits seit 1951 existierende Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) (1951) bildeten fortan die Trias der Europäischen Gemeinschaften, die zwar auf unterschiedlichen Verträgen beruhte, jedoch seit 1967 auch über gemeinsame politische Organe verfügte.<sup>1</sup> Mit der Etablierung der Europäischen Gemeinschaften wurde die Grundlage für die Entstehung der Europäischen Union gelegt. Die EU ist die institutionelle Manifestation eines Integrationsprozesses, eines in seiner Intensität und Tiefe weltweit beispiellosen zwischenstaatlichen Kooperationsprozesses, der sich – ausgehend von der Idee, Konflikte zwischen den europäischen Nationalstaaten langfristig zu unterbinden<sup>2</sup> –

<sup>1</sup> Vgl. Woyke, Wichard (1996): "Europäische Gemeinschaften", in: Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.), *Lexikon der Politik, Band 5: Die Europäische Union*, S. 75.

<sup>2</sup> Der Versuch, gleichzeitig mit der Wirtschaftsgemeinschaft auch eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft aufzubauen, scheiterte 1957 am Widerstand Frankreichs, das stets an einer von den USA respektive NATO unabhängigen europäischen Verteidigung interessiert war.

seit 1957 primär auf die Förderung der ökonomischen Integration mit dem Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen und der Einrichtung einer Zollunion stützte.

Es folgte eine Phase der "Eurosklерose" in den rezessionsgeplagten siebziger und frühen achtziger Jahren, in der die europäischen Staaten ihre nationalen Interessen über regionale Integrationsbemühungen stellten. Der konjunkturelle Aufschwung gegen Ende der achtziger Jahre und der damit korrelierende politische Imperativ, kooperativ wirtschaftliche Interdependenz im europäischen und im weltwirtschaftlichen Maßstab zu bewältigen, sowie grundlegend neue innenpolitische Verhältnisse in den europäischen Mitgliedsstaaten legten das Fundament für eine neue Integrationsdynamik.<sup>3</sup> Diese manifestierte sich in der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) mit der Zielsetzung, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen, und in dem "Vertrag über die Europäische Union" von Maastricht (1991), mit dem die Römischen Verträge modifiziert wurden: Die Europäische Gemeinschaft avancierte zur Europäischen Union, die fortan auf einer Drei-Säulen-Architektur beruhen sollte: 1) Den europäischen Gemeinschaften, deren primäre Aufgabe die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sein sollte, 2) der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und schließlich 3) der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP).<sup>4</sup> Mit dem Abschluss der dritten Stufe der WWU wurde am 1. Januar 2002 der Euro als gültiges Zahlungsmittel in insgesamt zwölf europäischen Ländern eingeführt. Somit stieg die EU zum größten Wirtschaftsraum der Welt auf, in dem vollständige Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen und Kapital besteht. Der Erfolg der europäischen Integrationspolitik hängt angesichts der Osterweiterung im Wesentlichen davon ab, inwiefern es gelingt, Fragen der Vertiefung und Erweiterung des Integrationsraumes zu lösen.

Ein wesentliches Merkmal des europäischen Integrationsprozesses ist die Tatsache, dass Nationalstaaten gemeinsame Regeln und Verfahren auf der Basis völkerrechtlicher Verträge festlegen, die dann in ausgewählten Politikfeldern auf der Ebene der nationalen Gesetzgebung wirksam werden. Insofern stellen die Verträge von Rom, die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag über die Europäische Union von Maastricht formale, komplexe und sehr umfangreiche Integrationsabkommen dar, die die Mitgliedsländer mit Rechten und Pflichten versehen. Über die Festlegung des Verhältnisses zwischen der Organisation EU und der Innenpolitik der Mitgliedsstaaten hinaus geht es in den genannten Verträgen ferner um die Beziehung der EU zu Nichtmitgliedsstaaten und anderen Organisationen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Keohane, Robert O./Nye, Joseph Jr. (1991): "Institutional Change in Europe in the 80s", in: Keohane, Robert O./Nye, Joseph Jr. (Hrsg.): *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, S. 1-39; vgl. ferner: Kaiser, Robert (1998): *Regionale Integration in Europa und Nordamerika*, Baden-Baden, S. 31-33.

<sup>4</sup> Vgl. Hrbeck, Rudolf (2000): "Europäische Union", in: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen, S. 93-96.

<sup>5</sup> Vgl. Kaiser, Robert (1998): *Regionale Integration in Europa und Nordamerika*, a.a.O., S. 45f.

Die Verrechtlichung des europäischen Integrationsprozesses bedingt notwendigerweise einen entsprechenden institutionellen Rahmen, innerhalb dessen geplant, beraten und entschieden wird. Das oberste Organ des EU-Entscheidungsprozesses ist die Europäische Kommission. Sie fungiert als Ideengeber und besitzt das Initiativrecht für mögliche neue Beschlüsse der EU. Im Europäischen Parlament werden die Vorschläge der Kommission von gewählten Europaabgeordneten aus den einzelnen europäischen Staaten diskutiert. Ergebnis der Meinungsartikulation und -aggregation sind die so genannten Entschlüsse, die eine beratende Funktion im Prozess der Gemeinschaftsgesetzgebung besitzen. Seit dem Vertrag von Maastricht besitzt das Europäische Parlament mehr Mitspracherechte respektive legislative Befugnisse. Der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs sowie Ministern der nationalen Administrationen der Mitgliedsländer, entscheidet dann über die Umsetzung einer Initiative. Der Europäische Gerichtshof schließlich soll die rechtmäßige Anwendung und Auslegung der gemeinschaftlichen Beschlüsse sichern helfen.<sup>6</sup> Neben diesen Institutionen des Entscheidungsverfahrens gibt es noch zahlreiche andere Einrichtungen wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss, das Europäische Währungsinstitut, den Europäischen Rechnungshof, den Ausschuss der Regionen etc. Darüber hinaus besitzen die europäischen Interessenverbände die Möglichkeit, auf informellem und formellem Wege ihre Forderungen an Institutionen wie die Europäische Kommission, den Europäischen Rat und das Europäische Parlament heranzutragen.<sup>7</sup>

Die Verrechtlichung und Institutionalisierung des europäischen Integrationsprozesses führt uns zwingend zu einem wichtigen Kooperationsprinzip – der Supranationalität. Aus kooperationstheoretischer Perspektive gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu gestalten: Auf der einen Seite kann regionale Kooperation die Form rein zwischenstaatlicher oder intergouvernementaler Zusammenarbeit annehmen, ohne dass die Souveränität der Teilnehmerstaaten eingeschränkt wird. Auf der anderen Seite können sich die Nationalstaaten entscheiden, eine Kooperationsstruktur zu schaffen, die in die nationalen Gesetzgebungsbefugnisse eingreifen kann und gleichsam supranational wirkt. Insofern ist der europäische Integrationsprozess zum überwiegenden Teil<sup>8</sup> als supranational zu bezeichnen, da er durch seine "Verfasstheit eine autonome Rechtsordnung hervorbringen konnte, die dem Recht der Mitgliedsstaaten prinzipiell übergeordnet ist".<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang ist das im EU-Entscheidungsprozess häufig angewandte Mehrheitsprinzip als verbindlicher Abstimmungsmodus ebenfalls ein typisches

<sup>6</sup> Vgl. Hrbeck, Rudolf (2000): "Europäische Union", a.a.O., S. 104ff.

<sup>7</sup> Vgl. Eising, Rainer (1996): "Interessenvertretung", in: Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.), *Lexikon der Politik, Band 5: Die Europäische Union*, S. 162-170.

<sup>8</sup> Das Prinzip der Supranationalität findet seine prägnanteste Ausprägung auf der ersten Ebene der Drei-Säulen-Architektur, den europäischen Gemeinschaften. Die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Kooperation im Bereich der Justiz- und Innenpolitik ist intergouvernemental.

<sup>9</sup> Vgl. Kaiser, Robert (1998): *Regionale Integration in Europa und Nordamerika*, a.a.O., S. 46.

Merkmal von Supranationalität. Mit zunehmender Integration und Komplexität der Entscheidungsmaterien nimmt nicht nur der Umfang von Mehrheitsbeschlüssen, sondern auch die Reichweite der Eingriffe in die nationale Souveränität zu: So zeitigten beispielsweise die im Vertrag von Maastricht fixierten fiskalischen und monetären Konvergenzkriterien, die eine volkswirtschaftliche Harmonisierung und Effizienz der teilnahmewilligen Staaten als Elemente der Wirtschafts- und Währungsunion sicherstellen sollten, erhebliche Einschränkungen nationaler Gesetzgebung in den Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

## 2.2 ASEAN-Staatengemeinschaft

Die Kooperationsprinzipien der ASEAN stehen in einem deutlichen Gegensatz zu dem formalisierten und institutionalisierten europäischen Kooperationsmodell. Die ASEAN-Staatengemeinschaft wurde am 8. August 1967 von den südostasiatischen Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Gründungsdokument, der Bangkok Declaration, wurde primär die wirtschaftliche Zusammenarbeit, aber auch die Kooperation in den Bereichen Soziales, Kultur, Technik, Wissenschaft und Verwaltung in das offizielle Zielsystem der ASEAN aufgenommen.<sup>10</sup> Tatsächlich war die Gründung der ASEAN jedoch sicherheitspolitisch motiviert. Insbesondere der Vietnamkrieg und die von den Gründungsstaaten befürchtete Ausweitung kommunistischer Untergrundbewegungen auf ihre Länder ließen die Staaten politisch zusammenrücken.<sup>11</sup> Angesichts der vielgestaltigen politischen Differenzen in der Region wurde im Gründungsdokument besonders das Prinzip der südostasiatischen Einheit betont: Allen Staaten der Region wurde die Möglichkeit gegeben – bei Anerkennung der Ziele und Prinzipien des Staatenbundes – der Gemeinschaft beizutreten.<sup>12</sup>

Insofern war die ASEAN in ihrer Anfangsphase (1967-1975) darum bemüht – neben der Verhinderung einer Ausweitung des Vietnamkrieges –, Konflikte zwischen ihren Mitgliedsstaaten friedlich unter strikter Wahrung des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zu regeln, um so bewaffneten Auseinandersetzungen und regionaler Instabilität vorzubeugen. Ausdruck dieser Bemühungen war die unter dem Eindruck des beginnenden Rückzugs der Amerikaner aus Vietnam und der Nixon-Doktrin im Jahr 1971 verabschiedete Erklärung über die Etablierung einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN).<sup>13</sup> Die sich anschließende Phase bis zum Ende des Kalten Krieges (1975-1992) ist durch die Bemühung verstärkter Kooperation zwischen den

<sup>10</sup> Vgl. Feske, Susanne (1999): "Der ASEAN-Staatenbund", in: Dahm/Bernhard/Ptak, Roderich (Hrsg.): *Südostasien Handbuch*, München, S. 544.

<sup>11</sup> Vgl. Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper 328, New York, S. 16.

<sup>12</sup> Vgl. Stahl, Bernhard (1998): *Warum gibt es die EU und die ASEAN?*, Baden-Baden, S. 182.

<sup>13</sup> Vgl. Ditté, Pascal (2001): *Die Rolle der Association of Southeast Asian Nations in der veränderten Sicherheitslage Südasiens*, München, S. 43.

ASEAN-Staaten gekennzeichnet. Manifestation dieses Bestrebens ist der 1976 verabschiedete Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. Ein erster großer Erfolg der ASEAN ist sicherlich der substanzielle Beitrag, den die Regionalorganisation zur Beilegung des Kambodschakonflikts leistete, indem mit Indonesien als Verhandlungsführer vermittelnd auf den Abzug der vietnamesischen Truppen hingewirkt worden ist.<sup>14</sup>

Die nächste Phase der Kooperation (seit 1992) begann mit dem Ende der systemischen Bipolarität, die zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den ASEAN-Staaten und der VR China führte. Gleichzeitig befürchtete man jedoch, dass mit dem militärischen Rückzug der USA aus Südostasien China und Japan hegemoniale Ambitionen entwickeln könnten.<sup>15</sup> Einerseits beförderten die generell günstigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen den ohnehin starken ökonomischen Aufstieg der asiatischen Tigerländer, die der südostasiatischen Region somit ein höheres Gewicht in der Weltwirtschaftstriade verschafften. Andererseits waren die ASEAN-Staaten nun mit einer zunehmenden ökonomischen Blockbildung in Nordamerika (NAFTA) und Europa konfrontiert, die sich negativ auf die Wohlfahrtsziele Südostasiens auswirkten.<sup>16</sup> Um sich über die Folgen dieser strukturellen Veränderungen des internationalen Systems und die sicherheitspolitischen und ökonomischen Folgen für die regionale Kooperation in der ASEAN-Staatengemeinschaft auszutauschen, traf sich die Gemeinschaft im Januar 1992 zu ihrem bislang vierten Gipfeltreffen in Singapur. Das Treffen setzte eine neue Dynamik regionaler Kooperation in Gang und fand seinen Ausdruck in der Gründung der ASEAN Free Trade Area (AFTA) im Jahre 1992 mit dem Ziel der Förderung von Investitionen und Handel in der Region. Ferner wurde mit der Etablierung des ASEAN Regional Forums (ARF) ein Konsultativforum zur Prävention von Konflikten und somit zur Förderung regionaler Stabilität geschaffen.<sup>17</sup>

Mit der Erweiterung des ASEAN-Verbandes von anfangs fünf auf inzwischen zehn Staaten<sup>18</sup> wurde einerseits die Möglichkeit geschaffen, die regionale Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaft voranzutreiben und ihr weltpolitisches Gewicht zu erhöhen. Andererseits ist der nun abgeschlossene Erweiterungsprozess mit erheblichen Problemen verbunden. Erstens wächst mit der Einbeziehung der aus sozioökonomischer Perspektive rückständigen Staaten Laos, Kambodscha und Vietnam nicht nur das Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft, sondern auch der Anta-

<sup>14</sup> Vgl. Busse, Nikolas (1998): *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, Baden-Baden, S. 137ff.

<sup>15</sup> Vgl. Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, a.a.O., S. 18f.

<sup>16</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1996): *The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?*, a.a.O., S. 10.

<sup>17</sup> Vgl. Nabers, Dirk (1997): "Kollektive Sicherheit und Regional Resilience", in: Van den Boom, Dirk (Hrsg.): *Probleme der Süd-Süd Kooperation*, Hamburg, S. 18.

<sup>18</sup> Brunei wurde 1984 in die ASEAN aufgenommen; es folgten Vietnam (1995), Laos und Myanmar (1997) sowie Kambodscha (1999).

gonismus zwischen völlig unterschiedlichen politischen Systemen auf der typologischen Skala zwischen Autoritarismus und Demokratie.<sup>19</sup> Zweitens hat die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt, dass die ASEAN über keine nennenswerten Krisenmanagementmechanismen verfügt. Deshalb stellt sich drittens die wichtige Frage, ob angesichts der genannten Problemkonstellation die südostasiatische Staatengemeinschaft in der Lage sein wird, ihr Kooperationsmodell des *ASEAN Way* aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zum Integrationsprozess der EU, der auf formellen, rechtlichen und ergebnisorientierten Strukturen basiert, betont der *ASEAN Way*

[...] the process through which such [multilateral] interactions are carried out. This approach involves a high degree of discreteness, informality, pragmatism, expediency, consensus-building, and non-confrontational bargaining styles.<sup>20</sup>

Wie sich diese Kooperationsprinzipien faktisch im ASEAN-Prozess manifestieren, soll nachfolgend erörtert werden.

Die durch die ASEAN-Mitgliedsstaaten verfolgte Kooperation ist kein formeller Prozess, der auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht. Die zweiseitige Bangkok-Deklaration ist im Vergleich zu den weitaus umfangreicheren und ausdifferenzierteren EU-Verträgen vielmehr eine Absichtserklärung, die informelle Prinzipien und Normen der interstaatlichen Zusammenarbeit festlegt. Dadurch sollte die Absicht der Unterzeichnerstaaten zum Ausdruck kommen, dass unter dem institutionellen Dach der ASEAN ein informeller Dialogprozess verfolgt wird, aus dem keine Verbindlichkeiten für die Teilnehmerstaaten erwachsen. Ein in diesem Zusammenhang oft bemühter Erklärungsansatz betont die Tatsache, dass die südostasiatischen Staaten, von denen viele ihre Unabhängigkeit erst vor wenigen Jahrzehnten erhalten haben, sich noch im Prozess des Nationenaufbaus befinden. Deshalb werden im institutionellen Kontext der ASEAN-Staatengemeinschaft eher intergouvernementale und nicht supranationale Lösungen für regionale Kooperationsprobleme favorisiert.<sup>21</sup>

Die Betonung des Kooperationsprozesses und die Ablehnung formalisierter Kooperationsstrukturen finden ihre Ausprägung in der Organisationsstruktur der ASEAN: Das aus offizieller Sicht höchste Entscheidungsforum der ASEAN ist das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das seit dem Gipfel von Singapur alle drei Jahre einberufen wird. Das faktisch oberste Entscheidungsgremium der ASEAN ist jedoch das alljährlich stattfindende Treffen der ASEAN-Außenminister zur ASEAN-Ministerkonferenz (ASEAN Ministerial Meeting, AMM). Auf derselben Kooperationsebene befinden sich auch das ASEAN Economic Ministerial Meeting (AEM) und das ASEAN Regional Forum (ARF), in denen explizit wirtschaftliche

<sup>19</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1998): *Politische Systeme in Südostasien*, Landsberg am Lech, S. 11, 33f.

<sup>20</sup> Archarya, Amitav (1997): "Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN way to the Asia-Pacific Way?", in: *Pacific Review*, 10, 1, S. 329.

<sup>21</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1996): *The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?*, a.a.O., S. 11.

bzw. sicherheitspolitische Fragen erörtert werden. Den Außenministertreffen schließen sich die Post Ministerial Conferences (PMC) an, die den Ministern Gelegenheit bieten, sich mit den ASEAN-Dialogpartnern auszutauschen. Der nächsten Ebene der Kooperation lässt sich das "Ständige Komitee" zuordnen, das in die Kooperationsbereiche Wissenschaft, Technik, Kultur und Soziales gegliedert ist, die sich wiederum in Arbeitsgruppen und Expertenteams sowie Subkomitees ausdifferenzieren. Neben der offiziellen Ebene der Kooperation, auch "Track One" genannt, existiert noch ein inoffizieller "Track Two"-Prozess zur Erörterung kontroverser Fragen. Zu diesem Zweck werden nichtstaatliche Akteure (Wissenschaftler, Militärs, *think tanks* etc.) in den Dialogprozess eingebunden.<sup>22</sup> Im Vergleich zur EU tagen die Konsultationsgremien der ASEAN eher unregelmäßig und selten: Seit ihrer Gründung trafen sich die Staats- und Regierungschefs erst acht Mal. Darüber hinaus ist das im Jahre 1976 in Jakarta eingerichtete Sekretariat nicht mit supranationalen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Zwar wurde dieses seit dem Singapur-Gipfel und der Initiierung des AFTA-Prozesses mit mehr Sachmitteln und Mitarbeitern ausgestattet, doch besteht die Hauptaufgabe des Sekretariats lediglich in der Koordinierung und Vorbereitung der ASEAN-Aktivitäten. So werden nach wie vor alle wesentlichen Entscheidungen der ASEAN in den entsprechenden nationalen Verwaltungen der Mitgliedsländer vorbereitet.<sup>23</sup> Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die schwache Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses ihren Niederschlag in einem niedrigen Institutionalisierungsgrad findet.

Der *ASEAN Way* zeigt sich am deutlichsten in den Handlungsprinzipien und Entscheidungsfindungsprozeduren des südostasiatischen Staatenbundes. Die zentralen Handlungsnormen der ASEAN wurden besonders klar im Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) niedergeschrieben: Demnach verpflichten sich die ASEAN-Staaten, die staatliche Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Integrität und nationale Identität der Teilnehmer zu respektieren. Durch das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten sowie die friedliche Lösung von Konflikten sollte eine dauerhafte und unverbindliche Kooperation gewährleistet werden.<sup>24</sup> Eng verknüpft mit der uneingeschränkten Geltung staatlicher Souveränität ist das ASEAN-Konzept regionaler Kooperation: "Regionale Stabilität (*regional*

<sup>22</sup> Wichmann, Peter (1996): *Die politischen Perspektiven der ASEAN*, Hamburg, S. 22f.; vgl. ferner Ditté, Pascal (2001): *Die Rolle der Association of Southeast Asian Nations in der veränderten Sicherheitslage Südostasiens*, a.a.O., S. 63ff.; Dosch, Jörn (1997): *ASEAN-Bilanz eines Erfolges*, Hamburg, S. 71f.

<sup>23</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1996): *The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?*, a.a.O., S. 12; Feske, Susanne (1999): "Der ASEAN-Staatenbund", a.a.O., S. 548.

<sup>24</sup> Der sich auf die Handlungsprinzipien beziehende Ausschnitt des Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) lautet: 1) Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, and national identity of all nations; 2) The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; 3) Non-interference in the internal affairs of one another; 4) Settlement of differences or disputes by peaceful manner; 5) Renunciation of the threat or the use of force und 6) Effective cooperation among themselves (Busse, Nicolas (1999): *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, a.a.O., S. 24.



*resilience*) sollte durch die Bündelung einzelstaatlicher Stabilität (*national resilience*) erreicht werden.<sup>25</sup> Anders ausgedrückt: Regionale Kooperation wird aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger primär als eine Funktion nationaler Interessen verstanden und dient insofern nicht der regionalen Integration. Daraus ergibt sich wiederum ein Entscheidungsverfahren, das dem Konsensprinzip unterliegt: Eine Entscheidung ist in diesem Sinne erst dann beschlussfähig, wenn sie einstimmig getroffen werden kann. Kein Staat soll also in die Situation gebracht werden, die eigenen nationalen Interessen einer Gemeinschaftsaufgabe unterzuordnen.<sup>26</sup> Das Prinzip der Einheitlichkeit der Entscheidungen korreliert mit dem oben bereits erwähnten Kooperationsziel der regionalen Einheit, das mit der Aufnahme Kambodschas 1999 in die Staatengemeinschaft vollendet wurde.<sup>27</sup>

Unter diesen Kooperationsvoraussetzungen kommt den oben beschriebenen "Track-Two"-Prozessen eine besondere Bedeutung zu: Fragen oder Kooperationsprobleme, die nicht auf dem Wege gegenseitigen Einvernehmens gelöst werden können, werden auf diese inoffizielle Dialogebene verlagert, von der sie – falls ein Konsens gefunden wird – wieder auf die Agenda des offiziellen "Track-One"-Prozesses gelangt.<sup>28</sup> Die Leistungsbilanz dieser Arbeitsteilung zwischen offizieller und inoffizieller Ebene ist jedoch nicht sehr überzeugend: Neben der oft unklaren Kompetenzverteilung zwischen inoffizieller und offizieller Ebene verbleiben nur allzu oft einmal verlagerte Kooperationsprobleme – unbearbeitet oder bearbeitet – auf der zweiten Ebene, ohne dass es einen notwendigen Austausch mit der ersten Ebene gibt.<sup>29</sup>

Die schwache Institutionalisierung und mangelnde Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses geht einher mit der Betonung persönlicher Kontakte zwischen den Entscheidungsträgern als Mittel zur Vermeidung von Konflikten oder gar Situationen, in denen ein "Gesichtsverlust" droht. Hier zeigt sich wiederum, dass der ASEAN-Kooperationsstil in hohem Maße mit der politischen Kultur und den politischen Prozessen in den ASEAN-Staaten korreliert. Prägendes Kennzeichen dieser auf eine lange Tradition von Patronagenetzwerken zurückgehenden regionalen politischen Kultur sind ihre informellen und personalisierten Politikmuster, die durch Konfliktvermeidung und die Dominanz von einzelnen Führungspersonlichkeiten geprägt sind.<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang mag ein möglicher Grund für den Widerwillen der

<sup>25</sup> Feske, Susanne (1999): *Der ASEAN-Staatenbund*, a.a.O., S. 544.

<sup>26</sup> Vgl. Stahl, Bernhard (1998): *Warum gibt es die EU und die ASEAN?*, Baden-Baden, S. 187.

<sup>27</sup> Palmujoki, Eero (1997): "EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas", in: *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 3, S. 276.

<sup>28</sup> Zum "Track-Two"-Prozess vgl. ausführlich Ball, Desmond (1994): "A new era in confidence building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region", in: *Security Dialogue*, Vol. 25, No. 2, S. 157-176; Rüländ, Jürgen (2002): "The contribution of Track Two Dialogue Towards Crisis Prevention", in: *ASIEN*, 85, S. 84-96.

<sup>29</sup> Vgl. Kraft, Hermann Joseph S. (2000): "The autonomy dilemma of Track-Two-Diplomacy in Southeast Asia", in: *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3, S. 343-356.

<sup>30</sup> Vgl. Busse, Nikolas (1998): *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, a.a.O., S. 35.

ASEAN-Entscheidungsträger, die Kooperation zu verrechtlichten und zu formalisieren, in der Tatsache liegen, dass das asiatische Rechtsempfinden nicht durch abstrakte Kodifizierungen, sondern durch moralische und persönliche Kategorien bestimmt wird.

Diese kurze Analyse der Kooperationsprinzipien der EU und der ASEAN verdeutlicht die unterschiedlichen Stile regionaler Zusammenarbeit in Europa und Südostasien: Auf der einen Seite finden wir also einen verrechtlichten, institutionalisierten und z.T. auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden europäischen Integrationsprozess mit supranationalen Elementen; auf der anderen Seite einen kaum kodifizierten, schwach institutionalisierten und auf dem Einstimmigkeitsprinzip und Einheitsprinzip basierenden informellen Kooperationsprozess, in dem die staatliche Souveränität nicht berührt wird. Inwiefern sich nun die verschiedenen Kooperationsprinzipien bzw. -kulturen auf die außenpolitische Agenda der beiden Regionalorganisationen und somit ihre interregionale Zusammenarbeit ausgewirkt hat, soll im nun folgenden Kapitel analysiert werden.

### **3 Demokratie und Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog**

#### **3.1 EU-ASEAN: Konditionalität und Nichteinmischung**

In diesem Kapitel geht es darum, auf der Basis eines kursorischen Überblicks über die Auseinandersetzungen in den genannten Feldern die Wirkungsmächtigkeit der oben beschriebenen Kooperationsprinzipien zu bestimmen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges begannen die USA und wenig später die Europäische Union, die strategische Einheit von politischen und wirtschaftlichen Interessen zu entkoppeln. Die vehemente Betonung von Fragen der Menschenrechte und Demokratie im multilateralen Kooperationskontext verweist auf den i.w.S. moralischen Führungsanspruch der westlichen Länder in der post-bipolaren Welt im Allgemeinen und gegenüber Südostasien im Besonderen. In diesem Zusammenhang bemerkt Palmujoki treffend:

These views pinpointed the West's intention to preserve its dominant position in a new world order by rejecting the Southeast Asian approach to national and regional developments. In this discussion, the differences between 'Eastern' and 'Western' approaches to democracy and human rights were apparent.<sup>31</sup>

Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zur ASEAN werden durch die politische Agenda des Maastrichter Vertrages bestimmt. Nach Artikel 6 geht es der EU primär um die Verteidigung und Förderung europäischer Werte, wie Menschenrechte, Rechtssicherheit, Demokratie und fundamentale Freiheitsrechte. Neben poli-

<sup>31</sup> Palmujoki, Eero (1997): "EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas", in: *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 3, S. 277.

tischen Aspekten spielen ebenfalls ökonomische Interessen eine Rolle in den EU-Außenbeziehungen. Insbesondere die Förderung des internationalen Freihandels und die Befürwortung der entsprechenden WTO-Prinzipien stehen hier im Mittelpunkt.<sup>32</sup> Im Gegensatz zur EU gibt es im Falle des ASEAN-Staatenbundes keine expliziten Bestimmungen, die den Außenbeziehungen im Allgemeinen und zur EU im Besonderen zugrunde liegen. Das außenpolitische Verhalten der ASEAN lässt sich jedoch aus den oben bereits beschriebenen regionalen Kooperationsprinzipien ableiten. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang die Prinzipien der uneingeschränkten Souveränität der einzelnen asiatischen Staaten, der Nichteinmischung und der asiatischen Einheit von erhöhter Relevanz. Inwiefern sich diese Kooperationsprinzipien nun tatsächlich im Konfliktverhalten der Asiaten und Europäer wiederfinden lassen, soll nun anhand einer kurzen Analyse der seit den frühen neunziger Jahren geführten Menschenrechts- und Demokratiedebatte aufgezeigt werden.

Die Beziehungen der Europäischen Union und der ASEAN waren bis Anfang der 1990er-Jahre von wirtschaftlichen, handelspolitischen und entwicklungspolitischen Prämissen – festgelegt im ASEAN-EG-Kooperationsabkommen von 1980 – gekennzeichnet. Menschenrechte spielten keine Rolle im interregionalen Dialog. Das 9. ASEAN-EG-Außenministertreffen in Luxemburg 1991 steht jedoch für eine entscheidende Wende in der Menschenrechtspolitik der Europäer: Die EU stellte nun die Einhaltung von Menschenrechten, Sozialstandards sowie die Förderung von Demokratisierungsprozessen zunehmend in den Mittelpunkt ihrer Zusammenarbeit mit der südostasiatischen Staatengemeinschaft. Diese neue Perzeption der EU ist nicht nur auf die bereits oben erwähnten geopolitischen Faktoren zurückzuführen, sondern auch auf faktische innenpolitische Entwicklungen in Südost- und Ostasien. So zeitigte das Tian'anmen-Massaker 1989 in Beijing massive Kritik der EU, der diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen gegen die VR China folgten. Die Botschaft war eindeutig: Nur wenn die ASEAN-Länder die genannten Kriterien erfüllten, sei man auch gewillt, die entwicklungspolitische und wirtschaftliche Kooperation weiterzuführen bzw. voranzutreiben.<sup>33</sup> Die ASEAN reagierte auf der Postministerial Conference 1990 in Kuching mit einer deutlichen Ablehnung der EU-Sanktionen. Etwas später forcierten die ASEAN-Außenminister den Ton, indem sie sagten, dass das europäische Ansinnen als nichtzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten zurückzuweisen sei. In diesem Zusammenhang machten sie auf das kulturspezifische und historisch bedingte Verständnis von Menschenrechten in Südostasien aufmerksam, das in den interregionalen Beziehungen zu berücksichtigen sei.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Vgl. European Commission (Dezember 2001): *The EU's Human rights and Democratisation Policy*, ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm)).

<sup>33</sup> Vgl. Bridges, Brian (1999): *Europe and the Challenge of the Asia-Pacific*, Northampton, S. 170.

<sup>34</sup> Vgl. "Joint Communiqué of the Twenty-fifth ASEAN Ministerial Meeting, Manila 21-2 July 1992", in: *ASEAN Economic Bulletin* 9 (1992), 2.

Die gegensätzlichen Ansichten von EU und ASEAN manifestierten sich in der Folge deutlich in zwei konkreten Fällen: Ost-Timor und Myanmar.

Die portugiesische Kolonie Ost-Timor wurde im Jahr 1976 von Indonesien annektiert und zur 27. Provinz des Inselstaats erklärt. Die indonesische Armee ging hart und erbarmungslos gegen den aufkeimenden Widerstand der Freiheitsbewegung FRETILIN vor. Im November 1991, als die indonesische Armee in Dili unter protestierenden Zivilisten ein Blutbad anrichtete,<sup>35</sup> wurde die internationale Kritik an den andauernden Menschenrechtsverletzungen durch Indonesien immer schärfer. Die europäische Reaktion war zunächst bilateraler Natur: Die Niederlande drohten Indonesien, Entwicklungshilfe zu streichen. Indonesien brach daraufhin die Entwicklungshilfe Kooperation zu dem europäischen Staat völlig ab.<sup>36</sup> Portugal versuchte über die EU, den interregionalen Druck auf Indonesien zu intensivieren.<sup>37</sup> Der ASEAN-Staatenbund hielt sich sehr zurück, die Ost-Timor-Frage zu kommentieren, gar zu kritisieren. So ist auch zu erklären, dass die ASEAN-Staaten eine Resolution der UNO ablehnten, in der Indonesien für die Annexion Ost-Timors kritisiert wurde. Diese Beispiele belegen, wie dominant das Prinzip der Nichteinmischung regionale Diplomatie in Südostasien bestimmt.<sup>38</sup>

Auf dem 10. EU-ASEAN-Außenministertreffen in Manila 1991 kam es zu intensiven Auseinandersetzungen über die Frage, wie ein neues Kooperationsabkommen zwischen der EU und ASEAN zu erreichen sei. Neben der Tatsache, dass die asiatischen Staaten sich strikt weigerten, das Thema Menschenrechte in ein erneuertes Abkommen zu integrieren, spielte die Haltung Portugals, das auf das Selbstbestimmungsrecht der Timoresen und die Menschenrechtsverletzungen der indonesischen Armee verwies und sich deshalb beharrlich weigerte, einer Neuverhandlung zuzustimmen, eine entscheidende Rolle. Auch die Bereitschaft der ASEAN, ihren Respekt für die Einhaltung der Menschenrechte in die Abschlusserklärung aufzunehmen, änderte nichts an der Blockadehaltung Portugals. In der Konsequenz konnte kein neues Kooperationsabkommen erarbeitet und verabschiedet werden, die interregionalen Beziehungen verschlechterten sich zunehmend.<sup>39</sup>

Auch auf den EU-ASEAN-Außenministertreffen 1994 in Singapur und 1997 in Karlsruhe konnten die Differenzen in Fragen der Menschenrechte kaum verschleiert werden – zu einer Neuverhandlung des Kooperationsabkommens konnte es also nicht kommen. Im Gegensatz zum Treffen in Singapur, wo es wieder zum einem *clash of values* kam, bemühte man sich in Karlsruhe redlich, das Thema Ost-Timor auszuklammern, und konzentrierte sich auf neue Übereinkommen im Rahmen der

<sup>35</sup> Vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 28.11.1991, S. 15.

<sup>36</sup> Vgl. ausführlich Van den Ham, Allert P. (1993): "Development Cooperation and Human Rights: Indonesian-Dutch Aid Controversy", in: *Asian Survey*, 33, 5, S. 531-539.

<sup>37</sup> Vgl. Dreis-Lampen, Barbara (1998): *ASEAN und die Europäische Union*, Hamburg, S. 211.

<sup>38</sup> Vgl. Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, a.a.O., S. 21.

<sup>39</sup> Vgl. Bridges, Brian (1999): *Europe and the Challenge of the Asia-Pacific*, a.a.O., S. 171.

Wirtschaftskooperation, die sich *sui generis* den portugiesischen Einwänden gegen ein neue Kooperationsvereinbarung entzog.<sup>40</sup> Die Ost-Timor-Frage löste sich schließlich nicht wegen des diplomatischen Drucks der Europäer, sondern aufgrund der politischen Transformation des politischen Systems Indonesiens: Mit dem Rücktritt Suhartos und der beginnenden Demokratisierung der autoritaristischen Systemstrukturen trat auch eine Wende in der indonesischen Ost-Timor-Politik ein. In der Folge wurden Überlegungen zur Autonomie Ost-Timors angestellt, die dann unter der Vermittlung der UNO zu einer erstmaligen genuinen Annäherung zwischen Indonesien und Portugal führten.

Die am 5. Mai 1999 geschlossene Vereinbarung zwischen beiden Staaten ebnete den Weg für das kurze Zeit später unter UNO-Aufsicht durchgeführte Referendum am 30. August 1999 zur Unabhängigkeit Ost-Timors, das positiv ausfiel. Den sich anschließenden, von pro-indonesischen Milizen verursachten Unruhen, sah die ASEAN-Staatengemeinschaft tatenlos zu. Erst eine mit einem UNO-Mandat versehene multinationale Friedenstruppe setzte den Kämpfen ein Ende und bewirkte den Abzug der regulären indonesischen Armee. Ferner baute die UNO eine Übergangsverwaltung (UNAMET) auf, die helfen sollte, die staatliche Unabhängigkeit Ost-Timors durch den Aufbau rechstaatlicher und demokratischer Strukturen umzusetzen.<sup>41</sup>

Ein zweiter Schwerpunkt der Auseinandersetzungen um Menschenrechte und Demokratie war Myanmar. Nach zwanzig Jahren Militärdiktatur führten sozioökonomischer Niedergang und staatliche Repression zu zahlreichen Protesten einer pro-demokratischen Bewegung gegen die Regimepolitik, die 1988 blutig von der Junta niedergeschlagen wurde. Um sich zumindest eine formale Legitimation zu verschaffen, rief die Macht habende Instanz, das State Law and Order Restoration Council (SLORC), im Mai 1990 allgemeine Wahlen aus, die mit überwältigender Mehrheit von der demokratischen Opposition für sich entschieden wurden. Es kam jedoch nicht zu einer Machtübernahme der stärksten Oppositionspartei, der National League for Democracy (NLD), da das SLORC die Ergebnisse der Wahl einfach missachtete.<sup>42</sup> Stattdessen wurde der staatliche Repressionsdruck erhöht und Mitglieder der Oppositionspartei und ihre Symbolfigur Aung San Suu Kyi intensiv verfolgt, unter Hausarrest gestellt oder in Gewahrsam genommen.<sup>43</sup>

Die Europäische Union verurteilte die Niederschlagung der Demokratiebewegung von 1988 sowie die Nichtanerkennung der Wahlen im Jahre 1990. Eine Isolierung

<sup>40</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 26. September 1994; *Süddeutsche Zeitung* vom 14. Februar 1997.

<sup>41</sup> Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 1. November 1999 und vom 31. August 2000; Möllers, Wolfgang (2000): "Wenig Hilfe unter Nachbarn – In Ost-Timor ist auf ASEAN nicht zu zählen", in: *Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung*.

<sup>42</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1998): *Politische Systeme in Südostasien*, Landsberg am Lech, S. 48f., vgl. ausführlich Fräsch, Tilman (1999): "Birma (Myanmar)", in: Dahm, Bernhard/Ptak, Roderich (Hrsg.): *Südostasien Handbuch*, München, S. 208-212.

<sup>43</sup> Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 27. September 2000.

Myanmars oder Wirtschaftssanktionen, so die Position der EU und anderer westlicher Länder, sei die angemessene Reaktion auf die neuerlichen Repressalien.<sup>44</sup> Die ASEAN wiederum reagierte gemäß ihren Verhaltensnormen: Menschenrechtsverletzungen und Fragen der demokratischen Entwicklung seien interne Angelegenheiten der betreffenden Staaten und deshalb von der gemeinsamen Agenda zu nehmen. Vielmehr gelte es über eine Politik der konstruktiven Einbindung (*constructive engagement*), Myanmar nicht durch ökonomische Sanktionen, sondern durch Überzeugung und stille Diplomatie dazu zu bringen, sein autoritäres System zu liberalisieren.<sup>45</sup> In der Folgezeit schien es so, als hätten sich Europäer und Asiaten damit abgefunden, dass in der Myanmar-Frage kein Konsens zu finden sei.

Die Anatomie dieses Konflikts verdeutlicht, dass die ASEAN – gestärkt durch das rasante Wirtschaftswachstum und den sozioökonomischen Aufstieg einer Reihe von ostasiatischen Staaten in den 1970er-, 1980er- und 1990er-Jahren – nicht bereit war, dem europäischen Kooperationsmodell, weder institutionell noch inhaltlich, zu folgen.<sup>46</sup> Das asiatische Selbstbewusstsein manifestierte sich gar in einer von Singapur, Malaysia und Indonesien initiierten Wertedebatte, deren Kernaussage sich folgend umschreiben lässt: Die Verfechter des asiatischen Wertekanon argumentierten, dass die von der EU kritisierten autoritären Strukturen vieler asiatischer Staaten auf traditionell hierarchische Strukturen der jeweiligen Gesellschaften zurückzuführen seien, die jedoch in ihrer Orientierung an der Gemeinschaft und mit ihrem ausgeprägten Familiensinn westlichen Gesellschaften eindeutig überlegen seien. Als Beweis der vermeintlichen Unterlegenheit westlicher Werte genügte den – zumeist autoritären – Apologeten der "asiatischen Tugenden" der Hinweis auf die schädigenden gesellschaftlichen Wirkungen des westlichen Konzepts des Individualismus, das sich in hohen Kriminalitätsraten, Drogenmissbrauch sowie Erosion von verwandtschaftlichen Beziehungsgeflechten manifestiere. Deshalb seien Menschenrechte und Demokratie unvereinbar mit der kulturellen Tradition in Asien und zudem nicht geeignet, sozioökonomische Entwicklungsprozesse in Asien normativ anzuleiten.<sup>47</sup>

Eine Kehrtwende zeitigte das Außenministertreffen in Karlsruhe 1994, auf dem die EU eine neue Asienstrategie verabschiedete, die anstelle von Menschenrechten ökonomische Fragen in den Mittelpunkt der Beziehungen setzte. Die Phase der Entspannung hielt jedoch nur kurz an: Der Konflikt der europäischen und asiatischen

<sup>44</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 22. Juli 1996.

<sup>45</sup> Vgl. Dreis-Lampen, Barbara (1998): *ASEAN und die Europäische Union*, a.a.O., S. 213.

<sup>46</sup> Vgl. Mols, Manfred/Derichs, Claudia (1995): "Das Ende der Geschichte oder ein Zusammenstoß der Zivilisationen? Bemerkungen zu einem interkulturellen Disput um ein asiatisch-pazifisches Jahrhundert", in: *Zeitschrift für Politik*, 42, 3, S. 235.

<sup>47</sup> Vgl. Rüländ, Jürgen (1999/2000): "Asiatische Globalisierungsoffer: Ausweg durch 'westliche' oder 'asiatische' Werte?", in: Müller-Graf, Peter-Christian (Hrsg.): *Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation*, Baden-Baden, S. 227f.; Dreis-Lampen, Barbara (1998): *ASEAN und die Europäische Union*, a.a.O., S. 216f.

Kooperationskulturen gewann im Jahr 1996 wieder an Schärfe. Auslöser war das 29. Außenministertreffen der ASEAN, auf dem Myanmar offiziell Beobachterstatus gewährt wurde, was eine gleichzeitige Teilnahme am ASEAN Regional Forum (ARF) implizierte. Ferner wurde Myanmar die baldige Vollmitgliedschaft im Staatenbund in Aussicht gestellt.<sup>48</sup> Die Europäische Union und die USA kritisierten die neutrale Myanmar-Politik der ASEAN und zogen Sanktionen in Erwägung.<sup>49</sup>

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen EU und ASEAN spitzten sich nun erheblich zu: Während eines EU-ASEAN Außenministertreffens im Februar 1997 verurteilte der damalige holländische Außenminister und EU-Ratspräsident Hans van Mierlo die Ereignisse in Myanmar in scharfer Form. Er gab in diesem Zusammenhang der europäischen Hoffnung Ausdruck, dass die ASEAN-Staatengemeinschaft eine Demokratisierung Myanmars vorantreiben würde. Die ASEAN antwortete mit dem Hinweis, dass äußerer Druck – vor allem von westlichen Staaten – nicht akzeptabel sei. Vielmehr sah man in der ökonomischen und politischen Eingliederung Myanmars in den südostasiatischen Staatenbund ein probateres Mittel, um das autoritäre Regime zu sozialisieren.<sup>50</sup> Der stellvertretende philippinische Außenminister brachte die Meinungsverschiedenheit zwischen der EU und der ASEAN über Myanmar schließlich treffend auf den Punkt:

Europe is approaching it [human rights question, H.L.] for reasons of conviction. If you're far away, you can afford to be philosophical, lofty and speak from principle. On the other hand, if you're right next to Burma, and what happens there has repercussions on your own interests, on your own security, your own survival, you take a more practical approach which is what works. To us in ASEAN, what works is engaging Myanmar and helping it progress in both economic and political terms.<sup>51</sup>

Die faktische Aufnahme Myanmars in die ASEAN im Jahre 1997 führte zu einer Blockade der alljährlichen EU-ASEAN-Gespräche seitens der EU, die nicht bereit war, mit Vertretern der Militärdiktatur an einem Verhandlungstisch zu sitzen. Die diplomatischen Verstimmungen zwischen der EU und ASEAN waren so gravierend, dass im November 1997 ein ASEAN-EU Joint Cooperation Committee (JCC) nicht stattfinden konnte. Auch ein Senior Official Meeting in Bangkok sowie das für März 1999 geplante Außenministertreffen in Berlin wurden ebenfalls abgesagt, weil kein Konsens über die Teilnahme des burmesischen Außenministers erzielt werden konnte.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Vgl. ASEAN (1996): *Joint Communique of the Twenty-Ninth ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, Indonesia, 20-21 Juli 1996*, Punkt 3 (<http://www.dfa-deplu.go.id/amm/amm96com.htm>).

<sup>49</sup> Vgl. *Far Eastern Economic Review*, 17. Oktober 1996, S. 16.

<sup>50</sup> Vgl. *The Nation* vom 19. Februar 1997.

<sup>51</sup> Ebd.

<sup>52</sup> Vgl. Stahl, Bernhard (2000): "Die Beziehungen der Europäischen Union zur ASEAN", in: Schubert, Klaus/Müller, Gisela (Hrsg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen, S. 165; vgl. ferner *Bangkok Post* vom 28. Januar 1999.

Erst als sich die EU bereit erklärte, Myanmar – neben Laos und Kambodscha – an interregionalen Treffen teilnehmen zu lassen, konnte im Dezember 2000 nach drei Jahren Unterbrechung wieder ein EU-ASEAN-Außenministertreffen im laotischen Vientiane abgehalten werden. Es nahmen alle zehn ASEAN-Außenminister und kein einziger ihrer europäischen Amtskollegen teil. Da die Tagung zeitlich mit dem wichtigen EU-Nizza-Gipfel kollidierte, entsandte die EU nur rangniedrigere Vertreter. Die Tatsache, dass sich trotz der ungelösten Myanmar-Frage die EU und die ASEAN an einen Tisch gesetzt haben, verdeutlicht jedoch die zunehmende Kompromissbereitschaft beider Seiten: Auf europäischer Seite sah man die traditionellen guten Beziehungen mit den ASEAN-Staaten und potenzielle Wohlfahrtsgewinne gefährdet. Deshalb entschied man sich, kritische Position gegenüber Myanmar nicht mehr offensiv zu artikulieren.

Auf asiatischer Seite wurde das Prinzip der Nichteinmischung immer häufiger in Frage gestellt und die eigene starre Position zu Myanmar geringfügig relativiert. Gleichwohl gab es wieder scharfe Auseinandersetzungen um die Frage, ob und wie die Frage der Menschenrechte in Myanmar in die Abschlusserklärung einfließen sollte: Man einigte sich auf die generelle Intensivierung der wirtschaftlichen Kontakte als Schwerpunkt der zukünftigen Zusammenarbeit. Der politischen Kontroverse versuchte man gerecht zu werden, indem sich alle Staaten verpflichteten, der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte dienlich zu sein. Die Myanmar-Frage wiederum wurde nicht im Sinne der EU explizit ausgeführt, sondern mit dem Hinweis auf die generelle Unterstützung beider Regionalorganisationen für die Initiative der UNO zum nationalen Versöhnungsprozess in dem südostasiatischen Staat umgangen.<sup>53</sup> Trotzdem hält die EU ihre Sanktionen aufrecht. Bis heute ist die Frage ungeklärt, ob Myanmar zukünftig an EU-ASEAN-Treffen partizipieren darf.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Menschenrechts- und Demokratiedebatte zwischen der EU und der ASEAN an unvereinbaren Positionen der asiatischen und europäischen Seite scheiterte. Diese unüberwindbaren Differenzen im politischen Dialog bedeuten eine erhebliche Belastung der interregionalen Kooperation, die sich in der Tatsache manifestiert, dass wegen der Ost-Timor-Frage kein Konsens über eine Neuverhandlung des Kooperationsabkommens von 1980 erzielt werden konnte. Insofern war insbesondere der ASEAN-Staatenbund daran interessiert, einen Kooperationsrahmen zu finden, in dem Fragen der Menschenrechte und Demokratie nicht mehr die Geltungskraft besitzen würden, wie im Falle der EU-ASEAN-Kooperation. Die EU war bestrebt, ihre eher ökonomisch ausgerichtete Asienstrategie umzusetzen. Beide Regionalorganisationen einte wiederum die Überzeugung, dass die ökonomischen Beziehungen zwischen Europa und Asien zu stärken seien. Ein solcher Rahmen wurde mit dem Asia-Europe Meeting geschaffen. Inwiefern es im

<sup>53</sup> Vgl. *Far Eastern Economic Review*, 21. Dezember 2000, S. 12; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.12.2000.



Rahmen der interregionalen Zusammenarbeit gelingt, strittige politische Fragen zu lösen, wird im nächsten Kapitel zu klären sein.

### 3.2 Asia-Europe Meeting (ASEM): Entspannung durch institutionelle Flexibilität?

Folgend wird nun untersucht, ob der nach dem Vorbild des *ASEAN Way* modellierte informelle, nichtverbindliche und konsensorientierte Kooperationsstil sowie die institutionelle Ausdifferenzierung von ASEM dem Management politischer Differenzen in den Fragen der Menschenrechte und Demokratie zuträglicher ist als die interregionale EU-ASEAN-Kooperation. Zu diesem Zweck sollen hier die politischen Kontroversen zum einen auf der offiziellen Ebene der ASEM-Gipfel, zum anderen auf der informellen Nichtregierungsebene der interregionalen Kooperation analysiert werden.

Das erste asiatisch-europäische Gipfeltreffen in Bangkok 1996 stand unter dem Primat der Intensivierung von Handel und Investitionen zwischen den beiden Regionen sowie der Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Entwicklung einer gemeinsamen eurasischen Kooperationsperspektive. Um die Rahmenbedingungen für einen harmonischen Dialog und die Erörterung gemeinsamer Positionen möglichst konstruktiv zu gestalten, entschied man sich, strittige Themen wie die Frage der Menschenrechte und der Demokratie in Ostasien auf der offiziellen Ebene auszuklammern. Einerseits konnte so dem Anliegen der asiatischen ASEM-Staaten entsprochen werden, diese Fragen nicht zu diskutieren. Diese pragmatische Vorgehensweise kam andererseits auch der europäischen Seite gelegen, die so ihren außenpolitischen Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsinteressen und einer wertebestimmten Asienpolitik relativieren konnte.<sup>54</sup>

Gleichwohl beharrte die EU in nichtöffentlichen Diskussionen darauf, das Problemfeld der Menschenrechtsfragen in das Abschlussdokument aufzunehmen. Die daraus resultierende Möglichkeit, andere Staaten für ihre Menschenrechtspolitik zu kritisieren, wird durch die gleichzeitige Erwähnung des Nichteinmischungsprinzips in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates erheblich abgeschwächt. Auf diese Weise wurde dem Anliegen der asiatischen ASEM-Staaten entsprochen. Der asiatischen Seite ging es in diesem Zusammenhang darum, eine Politik der Konditionalitäten seitens der EU zu unterbinden, die Handels- und Investitionsfragen mit der Menschenrechtssituation in den an der Kooperation beteiligten Ländern verknüpft.<sup>55</sup> Um die Harmonie und das erklärte Ziel beider Seiten, Verständnis und gegenseitigem Lernen Priorität vor harten Verhandlungen zu geben, nicht zu gefährden, ersetzte man zudem das Wort "Menschenrechte" durch den Begriff der "Fundamentalrechte", ohne dass näher definiert wurde, was darunter zu verstehen sei. Die entspre-

<sup>54</sup> Vgl. Roloff, Ralf (2001): *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Paderborn, S. 285.

<sup>55</sup> Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. März 1996.

chende Passage des Abschlusskommuniqués verdeutlicht diesen Kompromiss zwischen der europäischen und asiatischen Seite von ASEM:

The dialogue among the participating countries should be conducted on the basis of mutual respect, equality, promotion of fundamental rights and, in accordance with the rules of international law and obligations, non intervention, whether direct or indirect, in each other's internal affairs.<sup>56</sup>

Die Organisatoren des Bangkok-Gipfels mussten befürchten, dass die bereits im Vorfeld abzusehende Kontroverse zwischen dem indonesischen Staatschef Suharto und dem portugiesischen Ministerpräsidenten Guterres über die Ost-Timor-Frage die Harmonie des ersten ASEM-Treffens trüben könnte. So drohte Indonesien vorab, den Gipfel zu verlassen, falls Portugal das Thema Ost-Timor auf die Agenda bringen sollte. Deshalb wurden unter Vermittlung des thailändischen Gastgebers, Premierminister Banharn, bilaterale Gespräche zwischen Portugal und Indonesien am Rande des Gipfels abgehalten, die zwar zu keiner substantziellen Annäherung zwischen den beiden Staaten, jedoch zu einer diplomatischen Entspannung führte.<sup>57</sup> Dieser Fall ist exemplarisch für die Kooperation auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs:

On the one hand ASEM is designed as a merely consultative forum. This is its official side. On the other hand ASEM members seek to negotiate. And they do so bilaterally rather than collectively.<sup>58</sup>

Um auch für die zukünftige Kooperation politische Kontroversen auf der offiziellen Ebene der Staats- und Regierungschefs zu vermeiden, wurde auf ASEM 1 unter anderem auch die Grundlage für die Etablierung einer Nichtregierungsebene gelegt. Auf dieser "Track-Two"-Ebene sollen kontroverse, auf der offiziellen "Track-One"-Ebene nicht oder nur schwer verhandelbare Themen wie Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen, Fragen des *good governance* und asiatische Sicherheitsfragen informell diskutiert werden, um einen Zusammenstoß politisch-ideologischer Agenden oder sich gegenseitig ausschließender Kooperationsprinzipien zu vermeiden.<sup>59</sup> Die wichtigsten Institutionen der inoffiziellen Ebene sind das Council for Asia-Europe Cooperation (CAEC), die Asia-Europe Vision Group sowie die Asia-Europe Foundation (ASEF). Letzterer kommt in der Diskussion von Menschenrechtsfragen eine besondere Bedeutung zu: So organisierte ASEF bislang sechs Menschenrechtsseminare (Informal ASEM seminar on human rights in Lund, Dezember 1997; Beijing, Juni 1999; Paris, Juni 2000; Denpasar, Juni 2001; Lund im Jahre 2003 und schließ-

<sup>56</sup> ASEM 1 (1996): *Chairman's Statement* (<http://europa.eu.int>), Punkt 5.

<sup>57</sup> Vgl. Pou Serradell, Victor (1996): "The Asia-Europe Meeting (ASEM): A Historical Turning Point in Relations between the Two Regions", a.a.O., S. 201; *The Economist* vom 9. März 1996.

<sup>58</sup> Ofken, Nuria (2001): *ASEM 2001: Progress or Stagnation*, (<http://www.uni-trier.de/uni/fs3/liba/collide/docs/ArtikelASEM3012pdf>), S. 14.

<sup>59</sup> Vgl. Palmujoki, Eero (1997): "EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas", a.a.O., S. 281.

lich Suzhon im Jahre 2004), an denen Regierungsvertreter, Wissenschaftler und Vertreter von NGOs partizipierten.

Charakteristisch für diesen informellen Dialog über Menschenrechte auf der "Track-Two"-Ebene ist erstens seine mangelnde Anbindung an die offizielle Ebene der Kooperation: So ist das erste ASEM-Menschenrechtsseminar in Lund 1997 auf den ersten Blick als ein voller Erfolg zu werten, da sich hier die asiatischen Vertreter zum ersten Mal bereit erklärten, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu akzeptieren. Diese positive Tendenz der informellen Debatte wurde jedoch dadurch relativiert, dass der Menschenrechtsdialog nicht in den Katalog der ASEM-Folgemaßnahmen aufgenommen und somit eine Fortführung dieser konstruktiven politischen Debatte auf offizieller Ebene vermieden wurde.<sup>60</sup> Zweitens findet auch in den informellen Seminaren die von den asiatischen Teilnehmern propagierte Norm der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten ihren Niederschlag. Besonders deutlich wurde dies auf der zweiten Menschenrechtstagung in Beijing 1997, die primär von der Diskussion über die generellen Unterschiede zwischen europäischen und asiatischen Werten bestimmt war.<sup>61</sup> Hier konnte eine sich anbahnende Diskussion über die Situation in Tibet unter Verweis auf das *not name calling* von den chinesischen Gastgebern und den anderen asiatischen Teilnehmern abgewendet werden.<sup>62</sup> Gleichwohl scheint sich durch die kontinuierliche Auseinandersetzung über die Menschenrechtsthematik eine konstruktive Dialogkultur etabliert zu haben, die den Außenminister Chinas, Wang Guangya, hoffnungsfroh in die Zukunft blicken ließ:

the spirit of dialogue and exchange we have nurtured among all sides will not disappear. The human rights exchanges between Asia and Europe have a broad prospect.<sup>63</sup>

Die Tatsache, dass auf dem ersten Gipfel die Frage der Mitgliedschaft Myanmars in ASEM nicht angesprochen wurde, führte konsequenterweise nicht zu einer Beilegung der eurasischen Auseinandersetzungen. Wie bereits weiter oben erwähnt, reagierte die EU auf die Aufnahme Myanmars in die Staatengemeinschaft ablehnend und weigerte sich, einer Teilnahme des Staates an EU-ASEAN, aber auch an zukünftigen ASEM-Gipfeln zuzustimmen. Auf seiner Asienreise bekräftigte der britische Außenminister, Robin Cook, die EU-Position, dass Myanmar wegen seiner negativen Menschenrechtsbilanz nicht am nächsten ASEM-Gipfel teilnehmen könne. Ferner ziehe man die Möglichkeit in Betracht, den Delegierten Myanmars

<sup>60</sup> Vgl. Bersick, Sebastian (1999): "Defizite und Perspektiven europäisch-asiatischer Kooperation: Das Asia-Europe Meeting (ASEM)", in: *Südostasien* 12, 1999 ([http://www.asienhaus.org/publikat/soa/soa12\\_99/bersick.htm](http://www.asienhaus.org/publikat/soa/soa12_99/bersick.htm)).

<sup>61</sup> Vgl. *The Straits Times* vom 29. Juni 1999.

<sup>62</sup> Vgl. Bersick, Sebastian (1999): "Interkultureller Dialog: Menschenrechts-NGOs zwischen Europa und Asien", Paper präsentiert auf der Jahreskonferenz der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung zum Thema 'Vergesellschaftung der Staatenwelt? Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf Sicherheit und Herrschaft'.

<sup>63</sup> Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (1999): *Second Informal ASEM Seminar on Human Rights*, a.a.O., S. 124.

keine Visa auszustellen, falls sie nur 'beabsichtigten', an dem ASEM-Gipfel in London zu partizipieren.<sup>64</sup> Die ASEAN-Staaten reagierten verstimmt und Malaysias Premierminister Mahathir drohte gar damit, dass eine Mehrheit der ASEAN-Länder den zweiten ASEM-Gipfel boykottieren würden, falls Myanmar nicht partizipieren dürfe.<sup>65</sup> Dessen ungeachtet folgte die Mehrheit der ASEAN-Staaten schließlich, der thailändischen Empfehlung – Thailand war zu dem Zeitpunkt EU-Koordinator der ASEAN – zuzustimmen, dass die ASEAN-Mitgliedschaft nicht automatisch die ASEM-Mitgliedschaft bedeute und dass man gut daran täte, das Konsensprinzip des ASEM zu akzeptieren, selbst wenn es in diesem Falle zu den eigenen Ungunsten ausfalle.<sup>66</sup>

Die Situation entspannte sich stetig: Auf dem ASEAN-Treffen in Kuala Lumpur ließen malaysische Diplomaten verlauten, dass ein Festhalten an der unbedingten Partizipation Myanmars die Harmonie des ASEM-Prozesses und den Entscheidungsmodus der Einstimmigkeit unterminieren könnte. ASEAN, China, Japan und Südkorea einigten sich schließlich, dass zumindest auf dem ASEM-Gipfel in London keine neuen Mitglieder zugelassen werden sollten.<sup>67</sup> Insofern war also die Teilnahme der sieben alten ASEAN-Länder am Londoner ASEM-Gipfel gesichert. Das Myanmar-Problem war jedoch noch nicht gelöst. Die Positionen zur Myanmar-Frage waren die gleichen. Solange jedoch die EU Myanmar ablehnt, erlaubt das Konsensprinzip der ASEM keine Mitgliedschaft Myanmars.

War der erste ASEM-Gipfel von dem Bestreben geprägt, gemeinsame Positionen und Perspektiven interregionaler Zusammenarbeit unter Vermeidung strittiger Fragen zu finden, so stand ASEM 2 in London unter dem Eindruck der asiatischen Wirtschafts- und Finanzkrise. Insofern wurde dem Management der ökonomischen Interdependenzen durch die Diskussion von Handels- und Finanzfragen höchste Priorität eingeräumt. Die in diesem Zusammenhang vorrangig geführte Diskussion über die Ursachen und Folgen der Asienkrise manifestiert sich ferner in der Tatsache, dass Fragen der Menschenrechte und Demokratie weder diskutiert wurden noch Eingang in das Abschlusskommuniqué gefunden haben.<sup>68</sup> Dass das außenpolitische Dilemma der EU zwischen der Förderung von Menschenrechten und Maximierung von Wohlfahrtsinteressen zugunsten des letzteren Ziels – zumindest zeitweilig – aufgelöst wurde, zeigen auch die bilateralen Gespräche mit China, in denen es nicht um Menschenrechte, sondern um den marktwirtschaftlichen Öffnungskurs unter dem damaligen Premierminister Zhu Rongji ging. Ein wichtiger Faktor, der zu diesem Schritt seitens der EU beigetragen hat, ist sicherlich die Tatsache, dass China

<sup>64</sup> Vgl. *The Straits Times* vom 2. September 1997.

<sup>65</sup> Vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 25. September 1997.

<sup>66</sup> Vgl. *Bangkok Post* vom 7. Oktober 1997.

<sup>67</sup> Vgl. *Bangkok Post* vom 18. November 1997; *Asian Wall Street Journal* vom 16. Dezember 1997.

<sup>68</sup> Vgl. ASEM 2 (1998): *Chairman's Statement* (<http://europa.eu.int>), Punkt 9.

von der Asienkrise verschont geblieben war und insofern aus ökonomischer Sicht verhandlungswürdig wurde.<sup>69</sup>

In den Jahren zwischen ASEM 2 und ASEM 3 in Seoul gab es kaum nennenswerte Diskussionen im ASEM-Kontext über Menschenrechte im Allgemeinen und Myanmar und Ost-Timor im Besonderen. Hier machte sich offensichtlich der diplomatische Stillstand zwischen der EU und der ASEAN bemerkbar. Gleichwohl tauchte die Menschenrechtsfrage mit der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der EU und der ASEAN auf höchster Ebene auch auf der interregionalen ASEM-Ebene wieder auf.

Der dritte ASEM-Gipfel in Seoul im Jahr 2000 markiert eine Zäsur in der Auseinandersetzung um Menschenrechte und Demokratie auf der interregionalen Ebene der eurasischen Kooperation: Zum ersten Mal wurde offen und ausführlich auf offizieller Ebene über beide Themen gesprochen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass im Gegensatz zu früheren Gipfeln die asiatischen ASEM-Teilnehmer eine ähnlich hohe Dialogbereitschaft zeigten wie die Europäer im Rahmen des ASEM I-Gipfels:

[...] it was the first time Asian Leaders have discussed such controversial issues as democracy and human rights at an Asia-Europe Meeting.<sup>70</sup>

Diese Entwicklung deutet auf eine offensichtlich veränderte Wahrnehmung des Menschenrechtsproblems als wesentliches Kooperationsproblem hin, das es in konstruktiver Art und Weise zu lösen gilt, wenn man den ASEM-Prozess nicht dauerhaft, wie im Falle der EU-ASEAN-Kooperation, gefährden möchte. Die Ost-Timor-Frage führte seit dem Engagement der UNO zu keinen bilateralen und multilateralen Auseinandersetzungen im Rahmen des ASEM-Prozesses. Gleichwohl nahmen die Diskussionen ihren bisher bekannten Verlauf. Romano Prodi sprach stellvertretend für die europäische Seite: "The EU has considerable interest in issues relating to democracy and human rights in Asia and the EU will continue to observe future movements".<sup>71</sup> Nach dem sich anschließenden, fast schon ritualisierten Austausch der unterschiedlichen Vorstellungen, wurde einmal mehr darauf verwiesen, dass es hier zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen von Demokratie und Menschenrechten gebe. Ferner wiesen Vertreter Malaysias, Indonesiens, der Philippen und Singapurs darauf hin, dass Demokratie und Menschenrechte im westlichen Sinne keine Blaupause für die asiatischen Länder seien.<sup>72</sup>

Im Gegensatz zu den ersten beiden Gipfeln wurde die Menschenrechtsproblematik auf dem dritten ASEM-Gipfel in Seoul im Jahr 2000 auch zum ersten Mal explizit in die Abschlusserklärung aufgenommen:

Leaders committed themselves to promote and protect all human rights, including the right to development, and fundamental freedoms, bearing in mind their universal, in-

<sup>69</sup> Vgl. *Bangkok Post* vom 5. April 1998.

<sup>70</sup> *Bangkok Post* vom 21. Oktober 2000.

<sup>71</sup> *Business Korea*, November 2000.

<sup>72</sup> *Business Korea*, November 2000.

visible and interdependent character as expressed at the World Conference on Human Rights in Vienna.<sup>73</sup>

In ähnlicher Weise wurde die Menschenrechtsthematik in dem Entwurf für das in Seoul verabschiedete ASEM-Rahmenabkommen 2000 (Asia-Europe Co-operation Framework, AECF 2000) eingebracht:

ASEM Leaders envisage Asia and Europe as an area of peace and shared development with common interests and aspirations such as [...] respect for democracy [...] justice and human rights.<sup>74</sup>

Einige asiatische Staaten, insbesondere China, Malaysia und Singapur, befürchteten, dass sie mit dieser Formulierung einer andauernden Kritik seitens der europäischen Partner ausgesetzt sein würden. Deshalb lehnten sie den Entwurf in dieser Form ab. Die ASEM-Partner einigten sich schließlich auf einen Passus im europäisch-asiatischen Kooperationsabkommen, nach dem der politische Dialog auf der Grundlage gegenseitiger Achtung, der Gleichheit, der Förderung der Grundrechte sowie der "Vermeidung der direkten oder indirekten Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen" zu führen sei.<sup>75</sup>

Der Dialog über Menschenrechte und Demokratie im Rahmen des ASEM-4-Dialogs in Kopenhagen im Jahre 2002 war weitgehend von Fragen der internationalen Terrorbekämpfung und nicht von Auseinandersetzungen über Menschenrechte in Ostasien geprägt. Der 5. ASEM-Gipfel, der im Jahre 2004 in Hanoi abgehalten wurde, scheiterte fast an den divergierenden Haltungen der Europäer und Asiaten zur Myanmar-Frage. Die Europäische Union drohte, das Treffen abzusagen, sollte General Than Swe partizipieren. Im Gegenzug konterten die ASEAN-Staaten mit dem Argument, das man schließlich bereit sei, die zehn neuen Staaten der Europäischen Union auch als ASEM-Mitglieder zu akzeptieren. Nach langem Ringen konnte ein Kompromiss gefunden werden, der eine Partizipation Myanmars durch niedrigrangige Regierungsvertreter vorsah. Im Verlauf des Gipfeltreffens wurde klar, dass die Menschenrechtsfrage den ASEM-Prozess zwar nicht aufhalten, ihn jedoch empfindlich stören kann. Am Ende stand eine versöhnliche Verlautbarung, in der jedoch auch deutlich die Myanmar-Frage artikuliert wurde:

The Leaders took note of the briefing on the recent political developments in Myanmar given by the Head of the Myanmar delegation. In this connection, they encouraged all stakeholders in the country to work together to ensure a successful outcome of the ongoing national reconciliation process. The National Convention should be an important element in the national reconciliation and democratization process and a forum for a genuine open debate with the participation of all political groups in the country. They looked forward to the early lifting of restrictions placed on political parties in accor-

<sup>73</sup> ASEM 3 (2000): *Chairman's Statement* (<http://europa.eu.int>), Punkt 8.

<sup>74</sup> *The Asia-Europe Cooperation Framework (AECF) (2000)* ([http://europa.eu.int/...ns/asem\\_process/aecf\\_2000.htm](http://europa.eu.int/...ns/asem_process/aecf_2000.htm)), Punkt 5.

<sup>75</sup> Vgl. *The Asia-Europe Cooperation Framework (AECF) (2000)*, a.a.O., Punkt 12.

dance with the assurances given by Myanmar. They also reaffirmed their support for the efforts of the Special Envoy of the UN Secretary General.<sup>76</sup>

Für den zukünftigen politischen Dialog im Allgemeinen und das nächste ASEM-6-Treffen in Helsinki 2006 bedeutet dies konkret, dass zwar Fragen der Menschenrechte und Demokratie auf der Basis des gemeinsamen Respekts erörtert werden können, jedoch kein Land verantwortlich gemacht werden kann – weder direkt noch indirekt –, wenn die Diskussion als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedslandes gewertet wird. Es ist ferner davon auszugehen, dass kontroverse Themen keine negative Auswirkung auf die Kooperation im Allgemeinen haben werden. Dafür sind die ökonomischen Prioritäten viel zu klar abgesteckt und die entsprechenden Interessen zu genau definiert. Ein weiterer Faktor, der den politischen Dialog entschärft, ist die Befürchtung der ASEM-Staaten, dass

ASEM might become another case of the current ASEAN-EU relationship which has been marred in recent years by a sense of political inertia and intense irritation over the human rights agenda in general, and the Myanmar issue in particular.<sup>77</sup>

Im Gegensatz zur EU-ASEAN-Kooperation scheint sich hier ein pragmatischer Dialog etabliert zu haben, der es langsam, aber stetig ermöglicht, auch kontroverse Themen auf die offizielle Agenda zu heben, ohne dass der ASEM-Prozess an sich in Frage gestellt wird. Inwiefern sich hier die informelle Diskussion im Rahmen der informellen ASEM-Menschenrechtsseminare auf die konstruktive Dialogbereitschaft auf der offiziellen Ebene seit ASEM 3 in Seoul ausgewirkt hat, ist nur schwer zu bestimmen. Letztendlich bleibt zu sagen, dass die Mechanismen zur Lösung der Probleme auf der offiziellen und inoffiziellen Ebene dem Kooperationsstil von ASEM angepasst sind. Auf mittlere und lange Sicht wird es jedoch unabdingbar sein, die konträren Ansichten über Menschenrechte und Demokratie anzugleichen und zugleich die Formulierung einer politischen ASEM-Agenda voranzutreiben. Nur auf dieser Grundlage kann die mühsame Findung und Formulierung gemeinsamer Positionen erleichtert werden.

#### 4 Schlussbetrachtung

Während die EU einen verrechtlichten, institutionalisierten und auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden regionalen Integrationsprozess vorantreibt, finden wir auf der Seite der ASEAN-Staatengemeinschaft einen kaum kodifizierten, schwach institutionalisierten und auf dem Einstimmigkeitsprinzip basierenden informellen Kooperationsprozess, der insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten betont. Anders gesagt: Die Europäer setzen auf einen weitgehend supranationalen Integrationsprozess, während die ASEAN-Staaten den Weg der ökonomischen Integration ohne Abgabe staatlicher Souveränität beschreiten.

<sup>76</sup> ASEM 5 (2004): *Chairman's Statement* (<http://europa.eu.int>), Punkt 4.7.

<sup>77</sup> Yeo Lay Hwee (2000): "ASEM: Looking Back, Looking Forward", a.a.O., S. 129.

Auf der Grundlage dieser divergierenden Kooperationsprinzipien und einer mit dem Ende des Kalten Krieges korrelierenden Transformation der Interessenlage des Westens im Allgemeinen und der EU im Besonderen, die sich u.a. in einer Politik der Konditionalitäten manifestierte, kam es zu Auseinandersetzungen über Menschenrechte und Demokratie in der interregionalen Kooperation. Insbesondere die Ost-Timor-Frage sowie die Myanmar-Frage avancierten zu scheinbar unüberwindbaren Hürden im politischen Dialog der EU-ASEAN-Zusammenarbeit. Die Tatsache, dass die ASEAN-Staaten auf dem Prinzip der Nichteinmischung und der Strategie des *constructive engagement* in Bezug auf autoritäre Mitgliedsstaaten setzten und die EU auf der Einbeziehung von Menschenrechtsfragen in den politischen Dialog beharrten, führten nicht nur zu einem Scheitern der Neuverhandlung des EU-ASEAN-Kooperationsabkommens von 1980, sondern sogar zu einem mehrjährigen Stillstand der diplomatischen Beziehungen. Die neue Asienstrategie der EU 1994 markierte jedoch eine Kehrtwende in den EU-Ostasien-Beziehungen, die nun stärker von geoökonomischen Überlegungen beeinflusst wurden: Asiaten und Europäer waren sich schnell einig, dass die eurasische Achse der Weltwirtschaft zu schwach und deshalb die ökonomische Kooperation zwischen beiden Regionen zu stärken sei.

Mit dem Asia-Europe Meeting schien ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen worden zu sein, der aufgrund seiner Informalität und Mehrdimensionalität über genügend Flexibilität verfügen würde, um auch kontroverse Themen zu behandeln: Auf den ersten beiden Treffen der Staats- und Regierungschefs in Bangkok und London standen Fragen der ökonomischen Kooperation im Vordergrund, das Thema Menschenrechte fand auf dieser offiziellen Ebene keine Erwähnung. Die offizielle Ausklammerung dieser Fragen geht jedoch mit einer ASEM-typischen Verlagerung derselben auf die inoffizielle *2nd track*-Ebene bzw. auf die bilaterale Dialogebene einher: Die Abhaltung von bislang sechs Menschenrechtsseminaren und die Entschärfung des Ost-Timor-Konflikts durch ein bilaterales Gespräch zwischen dem indonesischen und dem portugiesischen Staatschef am Rande des Bangkok-Gipfels verdeutlichen diese informellen Mechanismen.

Stand auf dem zweiten ASEM-Gipfel die Asienkrise im Vordergrund, so wurde auf ASEM 3 in Seoul zum ersten Mal das Thema Menschenrechte auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs thematisiert und sogar explizit in das Abschlusskommuniqué aufgenommen. Trotz mangelnder Anbindung der inoffiziellen an die offizielle Ebene der Kooperation sowie die Dominanz des Prinzips der Nichteinmischung auch in den vermeintlich "offenen" Menschenrechtsseminaren kann man festhalten, dass die Menschenrechts- und Demokratiedebatte im Unterschied zur interregionalen EU-ASEAN-Zusammenarbeit ihr Obstruktionspotenzial im interregionalen ASEM-Prozess nicht voll entfalten konnte. Das liegt einmal an der Bereitschaft beider Seiten, primär das Ziel der beiderseitigen Wohlfahrtsmaximierung zu verfolgen, aber auch an den informellen ASEM-Kooperationsmechanismen, die



einen pragmatischen Menschenrechtsdialog auf der offiziellen und inoffiziellen Ebene befördert haben, ohne den ASEM-Prozess zu gefährden.

Andererseits ist zu bemerken, dass ASEM zwar in der Lage war, die negativen Ausprägungen der Menschenrechts- und Demokratiedebatten einzudämmen, jedoch nicht sie zu lösen, wie der Disput über die Teilnahme Myanmars im Vorfeld des 5. ASEM-Gipfeltreffens deutlich zeigte. Auf mittlere und längere Sicht ist es deshalb notwendig, dass ASEM den konstruktiven Austausch über politische Konflikte institutionalisiert: Nur auf dieser Grundlage lässt sich auf Dauer eine gesunde und nutzenbringende Dialogbasis zur Schaffung gemeinsamer Positionen in unterschiedlichen Politikfeldern herstellen.