

ASEM im Visier

Anstehende Probleme und ein möglicher Weg nach vorn

von Paul Lim

Das Asien Europa Meeting (ASEM), der Gesprächsprozess der 1996 in Bangkok begann, wird in diesem März acht Jahre alt. ASEM ist ein »Forum«, im Gegensatz zu der als »Gruppierung« bezeichneten Asien-Pazifik-Wirtschaftskooperation (APEC).

Im Rahmen der Vorbereitungen für das Fünfte ASEM-Gipfeltreffen in Hanoi (ASEM V) im Oktober 2004 ist es möglicherweise an der Zeit, in-nezuhalten und darüber nachzudenken, was ASEM ist, in welche Richtung es geht und was getan werden muss, um weiter vorwärts zu kommen. Kurz, »ASEM — Wohin?«.

Ein einzigartiges Forum — ohne die USA

ASEM ist das einzige große Forum interregionaler Kooperation zwischen Asien und Europa, in dem die Vereinigten Staaten als Teilnehmer nicht präsent sind. Das ist ungewöhnlich, ja geradezu bemerkenswert.

Seit dem letzten Krieg hatten die Amerikaner bei den meisten, wenn nicht bei allen Foren und Themen die Hand im Spiel. Ohne die amerikanische Teilnahme durfte nichts umgesetzt werden. Erst in den 1990ern blockierten die USA Initiativen wie Mahathirs Ostasiatischen Wirtschaftsausschuss (EAEC) und den Ruf nach einem Asiatischen Währungsfonds. Doch die Amerikaner protestierten nicht gegen die Bildung von ASEM. Ist die Anwesenheit von Hilfssheriffs wie Großbritannien und Japan während des Formierungsprozesses der Grund? Oder vertrauen die Amerikaner darauf, dass in einem Forum, in dem die EU involviert ist, die nach amerikanischer Ansicht eine Ansammlung von 15 aufrührerischen Staaten ist — nichts ernstes passieren wird und dass es nur noch schlimmer würde, wenn die Erweiterung auf 25 im Mai dieses Jahres vollzogen wird?

Von zynischen Hypothesen abgesehen, ist ASEM für die EU von Vorteil. Die Sicherheitsdoktrin der EU spricht schließlich von »effektivem Multilateralismus« und ASEM stellt für die EU nicht nur eine Möglichkeit dar, die neu gefundene Unabhängigkeit von den Vereinigten Staaten nach dem Kalten Krieg nochmals zu beteuern. ASEM gibt der EU auch die Gelegenheit, ihre eigene Rolle und im 21. Jahrhundert eigene Rechte zu gestalten. Wenn die EU international effektiv sein will, ist Einfluss nicht nur gegenüber den Vereinigten Staaten, sondern auch in Asien als Ganzes erforderlich.

In der entstehenden Weltordnung stellen ASEM und APEC eine tri-polare Welt dar, die die USA, EU und Asien beinhaltet. Mit anderen Worten, ASEM, in dem die Vereinigten Staaten nicht präsent sind, und APEC, an dem die EU nicht teilnimmt, sind Angelpunkte, die die Welt in einer Art Gleichgewicht zusammenbringen könnten.

In diesem Licht gesehen ist die beständige Stärkung der transatlantischen Beziehungen willkommen zu heißen. Sie steigert den Wert und hilft, den Kreis globaler Kooperation und Verständigung zu quadrieren. Anders formuliert, die transatlantischen Beziehungen sollten ein wesentlicher Bestandteil dieser tri-polaren Berechnung sein. Aber alles hängt davon ab, welche Priorität die EU den Beziehungen zu Asien gegenüber den Vereinigten Staaten beimisst. Wenn die EU jemals »effektiven Multilateralismus« realisieren kann, dann sollte sie Asien entsprechende Beachtung schenken.

»Effektiver Multilateralismus« ist eine Lesart der Sicherheitsdoktrin der EU. Eine weitere ist, dass die transatlantischen Beziehungen vorrangig sind, was eher die Frage (der Irak demonstrierte dem einfachen Mann eine unipolare Welt) nach einer bipolaren Welt aufwirft, bestehend aus USA und EU mit einem untergeordneten Asien als die nach gleichartigen Beziehungen (»Equi-Distance«) des »effektiven Multilateralismus« mit einer unabhängigen Stimme der EU.

Wie auch immer, die globale Interdependenz ist Wirklichkeit. In dieser neu entstehenden globalen Berechnung kann es sich die EU nicht leisten, den dritten Pol — Asien — zu ignorieren. Wenn sie es tut, kann die EU ihren Platz auf der Weltbühne nicht einnehmen und ihre Stimme bleibt ungehört.

Befürchtungen wegen der Verpflichtung der EU gegenüber ASEM

Von Beginn an war ASEM im Wesentlichen ein von Staatsoberhäuptern bzw. Regierungen vorangetriebener Gesprächsprozess mit dem Meeting of Senior Officials (SOM), welches die Angelegenheiten zwischen den Gipfeltreffen koordiniert.

Vor diesem Hintergrund war die Präsenz der Regierungsvertreter bei allen vier vorausgegangenen

Der Autor ist zur Zeit Lehrbeauftragter für Internationale Beziehungen an der Schule für Sozialwissenschaften, Universiti Sains Malaysia

Gipfeln intensiv und ihre Partizipation an den Treffen beträchtlich. Doch asiatischen Offiziellen zufolge kann das gleiche von den europäischen Außenministern in dem Prozess, in dem sich ASEM befindet, nicht behauptet werden.

Die geringe Teilnahme der EU-Außenminister an den ASEM-Treffen, selbst wenn sie in europäischen Hauptstädten stattfinden, wirft nicht nur die Frage nach der Verpflichtung im Prozess auf. Daneben existiert auch die Angst vor der internen Voreingenommenheit gegenüber einer Vielzahl von Themen, einschließlich der für die Erweiterung benötigten Verfassungsreformen.

Die Europäer mögen die geringe Teilnahme ihrer Minister mit deren anderen dringlichen Verpflichtungen für die Implementierung eines effektiven Multilateralismus erklären. Von einem institutionellen Gesichtspunkt aus gesehen sollte ihre Abwesenheit die Arbeit nicht zum Erliegen bringen, finden die EU-Vertreter. Unabhängig davon, wie zutreffend diese Erklärungen sind, stellt sich die Frage nach der Verpflichtung der EU gegenüber ASEM bei der Formierung einer tri-polaren Welt.

Die Asiaten scheinen eine fundamentale Frage nach der europäischen Verpflichtung gegenüber ASEM zu stellen und nicht nur die Frage nach der europäischen Teilnahme an geplanten Meetings.

Offensichtlich wurde das Problem so ernst, dass die EU-Vertreter auf dem im Juli 2003 auf Bali abgehaltenen ASEM-Außenminister-Treffen unter starken Druck gerieten. Dort ging es um die dürftige ministerielle Teilnahme der EU bei ASEM — seien es Sitzungen von Außen-, Wirtschafts- oder anderen Ministern. Die europäische Seite schlug die Zusammenkunft eines »besonderen ASEM-SOM« vor, um die ASEM-«Arbeitsmethoden« zu »modernisieren«, »effizienter und effektiver« zu werden.

Der relevante Teil des Statements des Vorsitzenden des 5. Außenminister-Treffens (FMM) auf Bali lautet:

»In Anbetracht der gegenwärtigen und zukünftigen Situation innerhalb des Prozesses, in dem sich ASEM befindet, und um eine wirkliche Partnerschaft zu gewährleisten, baten die Minister SOM, Mittel und Wege zu untersuchen. Vorschläge für effizien-

tere, effektivere und modernisierte Arbeitsmethoden für den ASEM-Prozess sollen an FMM 6 (Dublin) gerichtet werden, damit sie auf dem Hanoi-Gipfel (ASEM V) angenommen werden können. Aus diesem Grund wird eine Interims-Brainstorming-Sitzung vor Ablauf des Jahres 2003 abgehalten.«

Der Bali-Entscheidung Folge leistend, berief die italienische Präsidentschaft ein ASEM Sonder-SOM in Rom im November letzten Jahres ein. Es versteht sich von selbst, dass beide Seiten einer Antwort am Ende des Treffens nicht näher waren als zu Beginn.

Das Bedürfnis nach einer umfassenden Reflektion über ASEM

Es darf gefragt werden, ob es ausreicht, den Fokus auf die »Modernisierung« der »Arbeitsmethoden« ASEM zu richten, um diese »effizienter und effektiver« zu machen. Nach acht Jahren ASEM ist es an der Zeit, innezuhalten und fundamentale Fragen zu stellen.

Ferner brachte das Herumbasteln an den »Arbeitsmethoden« des ASEM-Prozesses, einschließlich der Rücken-an-Rücken-Meetings kein Ergebnis. Eine Neudefinition der Rollen von Offiziellen und Ministern, die Feinabstimmung über die Häufigkeit der Treffen oder die attraktivere Gestaltung der Agenda werden ASEM so lange immer wieder anspornen, wie es seitens der EU an Verpflich-

tungen fehlt, sagt ein asiatischer Offizieller. Um die Verpflichtungen müssen sie sich zuerst kümmern.

Eine umfassende Reflektion über die Zukunft von ASEM muss alle Akteure miteinbeziehen. Um neue Impulse zu schaffen sollten Akademiker, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Denkfabriken einbezogen werden. Akteuren außerhalb des offiziellen Prozesses ist es möglich, frische Ideen und neue Denkweisen einzubringen. Sie können auch als Druckmittel auf EU-Regierungen fungieren, um Parlamentsmitglieder, Mitglieder des Europäischen Parlaments und die Medien zu mobilisieren. Solch ein Rückblick sollte nicht nur Probleme identifizieren, sondern auch spezifische Empfehlungen beinhalten, die es den Führern ermöglichen, auf ihrem Treffen in Hanoi im Oktober diesen Jahres den Weg nach vorn zeigen zu können.

Beispiele eines fundamentalen Rückblicks

Abgesehen von der Antwort auf die Fragen, was ASEM sei, was erreicht wurde, in welche Richtung es geht und welche Zukunftsvorstellungen vorliegen, ist Bestandteil eines solchen Rückblicks auch die Frage, was getan wurde oder wird. Zum Beispiel gelten einige Bedenken des Autors der Frage, ob Aktivitäten, Initiativen und Projekte kohärent sind.

Es ist nur ein Klassifizierungssystem, aber stehen diese In-

ASEM V in Hanoi

Wie ausführlich im Asienhaus Rundbrief 1/2004 berichtet, wird im Oktober der ASEM V-Gipfel stattfinden. Das Asia-Europe-People's Forum, ein Zusammenschluß zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Asien und Europa plant auch für Hanoi ein alternatives Forum.

Nach ausführlichen Diskussionen mit Vertretern der vietnamesischen Organisationen VUFO (Union of Friendship Organisations) und PACCOM und direkten Gesprächen mit der vietnamesischen Regierungsvertretern wurde jetzt mitgeteilt, dass die Durchführung eines zivilgesellschaftlichen Forums von der vietna-

mesischen Regierung genehmigt worden ist. Nähere Einzelheiten über Inhalt und Organisation der Konferenz sind auf einem Treffen des Internationalen Organisationskomitees des Asia-Europe-People's Forum mit der vietnamesischen Seite Anfang März in Hanoi diskutiert worden. Das Asienhaus ist durch seinen Geschäftsführer in diesem Diskussionsprozeß vertreten.

Aktuelle Informationen über das Treffen und weitere Informationen erhalten Sie über die Rundbriefe des Asienhauses unter: www.asienhaus.de. Kontakt: klaus.fritsche@asienhaus.de

initiativen in Übereinstimmung mit dem Gesamtkonzept der ASEM? Sind sie in der Tat nationale Projekte mit nationalen Interessen? Ein erneuter, sorgfältiger Blick sollte auf die Kriterien geworfen werden. Können Projekte gestoppt werden, wenn sie nicht mehr kohärent sind? Es muss für irrelevante Projekte und Initiativen eine Möglichkeit geben, sie wieder einzuzustellen. Und es besteht keine Notwendigkeit, auf jedem Gipfel neue Projekte zu starten.



"Bitte, liebe EU-Minister, kommt doch mal vorbei!"

Die Existenz dieser Initiativen, Projekte und Aktivitäten ist verständlich, da sie ASEM Legitimität verschaffen. Gerade dann, wenn die meisten Europäer und Asiaten wenig über ASEM wissen. Öffentliches Bewusstsein führt zu Verantwortlichkeit: Wie werden Gelder aus öffentlichen Fonds ausgegeben und wie profitieren die Menschen in ASEM-Ländern

davon. Hier kommt Legitimität ins Spiel. Zu Beginn könnte für Legitimität gesorgt werden, in dem Initiativen einem unabhängigen Komitee unterstellt werden, welches sie überprüft und genehmigt. Ich frage mich, ob ein solcher Vorschlag für Staatsführer und höhere Staatsbeamte akzeptabel ist?

In Zukunft müssen Bildung und Training einen großen Teil von ASEM's zukünftigem Arbeitsprogramm ausmachen. Gerade auf solchen nicht-traditionellen Gebieten der Kooperation und Verbindung kann ASEM die asiatisch-europäischen Beziehungen bereichern.

Da die Teilnahme an den Meetings für die Außenminister problematisch ist, sollte man die Frage überdenken, ob ASEM zu einem gänzlich von Führern vorgebrachten Prozess zurückkehrt, mit den von SOM koordinierten Themen zwischen den Gipfeln, ohne Minister auszuschießen. Wenn es für notwendig erachtet wird, werden die Außenminister miteinbezogen.

Die Zivilgesellschaft ist in den Orbit der ASEM eingetreten. Nach Meinung der europäischen Vertreter strebt ASEM als eine Inter-Regierungsorganisation nach Legitimität durch Involvierung der Zivilgesellschaft. Auf der asiatischen Seite hingegen haben verschiedene Mitglieder unterschiedliche Standpunkte im Hinblick auf die Zivilgesellschaft, einige nehmen eine vorsichtige Haltung ein. Daher sollte diese nach und nach beteiligt werden, so die Meinung einiger Asiaten. Die Zivilgesellschaft ist bereit, sich ASEM zu verpflichten. Dahinter steckt das Interesse, die sozialen Dimensionen und für sie wichtige Themen, in deren Mittelpunkt Menschen stehen, ASEM in Erinnerung zu rufen. Es gelang jedoch keiner Seite eine lebensfähige Arbeitsbeziehung zu schaffen. Bedingt durch die Heterogenität zivilgesellschaftlicher Gruppen existieren auch Gruppen, die keine Notwendigkeit in einer Bindung an ASEM sehen, da sie der Meinung sind, Führer und Offizielle hörten ihnen nicht zu. Oder sie sind absolut gegen das, wofür ASEM wirbt oder nicht wirbt. Diese Situation wird in einer Demokratie erwartet. Sie spiegelt aber auch die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft wieder, die für einige asiatische ASEM-Mitglieder unhaltbar ist.

Während des Asia-Europe Consultative Seminar with Civil Society im November 2003 warf der malaysische Botschafter die Frage auf, wie die Zivilgesellschaft die Führung von ASEM übernehmen kann, anstatt dieses Hauptmandat in die Hände von Staatsbeamten zu geben. Das Mandat sollte logischerweise die Zivilgesellschaft innehaben. Damit wirkliche Praktiker Programme entwerfen, die die Menschen in beiden Regionen auf praktikablem Wege erreicht. Für den Entwurf und die Implementierung von Programmen würde die Miteinbeziehung von Praktikern nicht nur größere Transparenz bringen, sondern auch Legitimität gewährleisten.

Die Erweiterung der ASEM-Mitgliedschaft

Ein weiteres fundamentales Thema, das unnötigerweise den ASEM-Prozess zum Stocken brachte, ist die Aufnahme der übrigen drei ASEAN-Mitglieder — Kambodscha, Laos und Burma — ins ASEM-Forum. Der Madrid FMM 4 beschloss, diesen drei Ländern Priorität gegenüber allen anderen Neuaufnahmen einzuräumen. Die Entscheidung sollte endgültig auf dem ASEM IV-Treffen in Hanoi getroffen werden. Die asiatische Seite bleibt hierbei entschlossen. Könnte diese Angelegenheit ASEM zum Stillstand bringen?

Die EU hat ihre Vorbehalte gegen den Beitritt von Burma aufgrund der Nichtbeachtung der Demokratie durch das Militärregime, besonders was das Ignorieren der letzten Wahlergebnisse und die Nichtrespektierung von Menschenrechten betrifft. Die Frage ist, ob sie nun Burma erlauben wird, ASEM als Geisel zu nehmen? Sie hat bereits Burmas Teilnahme an ministeriellen EU-ASEAN-Treffen erlaubt, damit Burma die Beziehungen zwischen EU und ASEAN nicht als Druckmittel nutzen kann. Die Menschenrechtslobby wird es nicht gerne sehen, wenn die EU Burmas Beitritt zustimmt. Wahrscheinlicher ist ein Kompromiss, der ASEM erlaubt fortzufahren. Trotz ASEM's Informalität — Institutionen verweigern ihr Aussterben.

Die asiatische Auffassung, besser gesagt die der ASEAN, besteht aus Verbindlichkeit und Dialog.

Die dortige Regierung benötigt Hilfe während die Opposition gleichberechtigt geführt werden muss, um eine realistischere Haltung anzunehmen. Die internationale Gemeinschaft muss sich ebenfalls etwas einfallen lassen, damit alle betreffenden Parteien sich aus dieser Situation befreien können. Burma gibt Asien und Europa in der Tat die Möglichkeit, miteinander zu arbeiten und den burmesischen Parteien zu helfen, eine nationale Versöhnung herbeizuführen und vorwärts zu gehen, damit keine Fehler mehr gemacht werden.

Wenn die Burma-Frage auf dem Außenminister-Treffen in Dublin am 17./18. April 2004 nicht geklärt werden kann, wird seine und die Mitgliedschaft von Kambodscha und Laos bis zum Treffen in Hanoi auf Eis gelegt, damit die Staats- und Regierungschefs entscheiden. Auf lange Sicht hin gesehen könnte man sagen, dass ASEM, durch die Burma-Frage blockiert, eine Enttäuschung darstellt, wenn es eines der wenigen internationalen Foren ist, in denen die Vereinigten Staaten weder mitspielen noch dominieren.

Einige wenige Erfolge für ASEM?

Für südost- und nordostasiatische Staaten bietet ASEM die Gelegenheit, miteinander zu reden, da sie zu einer gemeinsamen Position gegenüber der EU kommen müssen. Man sagt, dies war einer der Gründe, der ASEAN plus Drei angetrieben hat. De facto fand eine Art der Realisierung von Mahathir's EAEG/EAEC statt.

Akzeptiert man die freiwilligen jährlichen Implementierungsberichte der ASEM-Länder, war ASEM's zweite Säule, TFAP und IPAP, in der ersten Phase erfolgreich. Sie befindet sich nun in der zweiten Phase, 2002-2004, und die Ergebnisse befinden sich auf der Webseite der Kommission. Dies ermöglichte es ASEM, die asiatischen Rentenmärkte und die Verwendbarkeit des Euro in Asien et cetera, wie in dem Interimbericht der Task Force on Closer Economic Partnership between Asia and Europe, zu erforschen.

Der 11. September 2001 rief eine Richtungsänderung in der politischen Säule hervor. Die neue Atmosphäre der Sicherheitskooperation

würde als Erfolg angesehen, während die Menschenrechte auf der Strecke bleiben. In Anbetracht eines gemeinsamen Feindes kooperieren Staaten und Staatsdiener. Von den Europäern wird behauptet, sie seien jetzt im Bezug auf Menschenrechte nachgiebig, selbst wenn sie den Statements vom ASEM-Meeting in Kopenhagen ein Abkommen entlocken könnten, um bezüglich der Menschenrechte auf einen Nenner zu kommen. In Hanoi wird die Sicherheit ganz oben auf der Tagesordnung stehen.

Schlussfolgerung

An dieser Stelle könnte noch viel mehr zu diesem Thema gesagt werden. Doch abschließend stellt sich die Frage, wie »Post-Cancun« ASEM beeinflussen wird, ein Forum, welches benutzt wurde, um einen Schritt in Richtung WTO zu gehen. Wird dies auf der Tagesordnung in Hanoi stehen?

Der Artikel wurde von Anke Hollerbach aus dem Englischen übersetzt.

Der Akteur

Die ASEM-Politik der VR China: Zwischen Hegemonie und Multilateralität

von Sebastian Bersick

Die Außenpolitik Chinas befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Aber warum ist das so und weshalb ist diese Entwicklung gerade jetzt so spannend zu beobachten?

Außenpolitik im Umbruch

Die Außenpolitik Chinas befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Beispielhaft für diese Entwicklung lassen sich das Verhältnis Beijings zu den Staaten der ASEAN, das proaktive Eintreten für eine friedliche Lösung des Konfliktes um die Koreanische Halbinsel und der Beitritt

der Volksrepublik in die *Welthandelsorganisation* (WTO) anführen. Auf regionaler wie auch auf globaler Ebene, in Hinblick auf sicherheitspolitische wie auch auf wirtschaftspolitische Fragen, weicht die Regierung Chinas in zunehmendem Maße von einer unilateralen oder bilateralen Politik ab und wendet eine Strategie der multilateralen Problemlösung an. Aber warum ist das so und weshalb ist diese Entwicklung gerade jetzt zu beobachten? Ist dieser neue Kurs le-

diglich eine taktische Anpassung der kommunistischen Machthaber — aufgrund des wachsenden innenpolitischen Reformdrucks — an ein leichtgläubiges internationales Umfeld? Oder ist China ein berechenbarer und kooperativer Partner, der sich

Der Autor ist Lehrbeauftragter und Forschungsmitarbeiter an der Arbeitsstelle Politik Chinas und Südasiens der FU Berlin und Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.