

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.

wegen seiner schieren geographischen Größe und seines Bevölkerungsreichtums unter den Bedingungen eines anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums sowie einer steigenden wirtschaftlichen und politischen Integration in das internationale System zu einer zukünftigen Supermacht entwickelt?

Für eine, notwendig vorläufige, Beantwortung der Fragen ist die Analyse des außenpolitischen Verhaltens der VR China im ASEM-Prozess aufschlussreich. Wesentliche Ziele und die dem außenpolitischen Handeln Chinas zugrundeliegenden Interessen finden sich in der Unterstützung der chinesischen Regierung für eine Politik der interregionalen Beziehungen, wie sie sich im Falle des ASEM-Prozesses in den letzten zehn Jahren herausgebildet hat. Dabei zeigt sich, dass der außenpolitische Handlungsspielraum der VR China gewachsen ist, der der ASEAN-Mitgliedsstaaten abgenommen hat und Europa als Kooperationspartner einen wachsenden Einfluss auf die chinesische Außenpolitik ausübt.

Aus der Sicht Beijings besitzt der ASEM-Prozess zwei wesentliche politisch-strategische Funktionen: Zum einen verfolgt die VR China das Ziel, ihren Status als Regionalmacht in Asien weiter auszubauen. Zum anderen soll, durch eine Intensivierung der Beziehungen mit Europa, einer zu starken — weil einseitigen — Abhängigkeit von den USA entgegen gewirkt werden. Es lassen sich daher eine regionale und eine globale Ebene voneinander unterscheiden. Die regionale Ebene betrifft die Zusammenarbeit zwischen den asiatischen Teilnehmern, das heißt die intraregionale Kooperation. Die globale Ebene betrifft die Zusammenarbeit zwischen asiatischen und europäischen Teilnehmern, das heißt die interregionale Kooperation. Darüber hinaus betrifft sie das Verhältnis der beiden Regionen Asien und Europa zu weiteren Akteuren, insbesondere zu den USA. Der ASEM-Prozess ist daher ein Beispiel für zwei Phänomene der politischen Globalisierung und deren wechselseitiger Beeinflussung, nämlich für die Prozesse der Regionalisierung und die Prozesse der Interregionalisierung der internationalen Politik, also der kooperativen Gestaltung der Interaktion von zwei oder mehr Regionen auf globaler Ebene.

Die regionale Ebene: China als Hegemon

Weder in offiziellen Reden noch in offiziellen chinesischen Dokumenten, wie beispielsweise »China« EU Policy Paper« vom Oktober 2003, hat es die chinesische Regierung zu ihrem Interesse erklärt, den ASEM-Prozess zu nutzen, um den Status Chinas als Regionalmacht weiter auszubauen. Vielmehr sucht Beijing den Eindruck zu vermeiden, es strebe nach Vorherrschaft. Tatsächlich nutzt Chinas Regierung jedoch den ASEM-Prozess, um sich als regionaler Akteur zu profilieren und misst dem Prozess wachsende Bedeutung bei. Diese Entwicklung setzte im Zuge der sogenannten Asienkrise 1998 ein. Seitdem kann von einer spezifischen ASEM-Politik Beijings gesprochen werden. Chinas Anspruch auf eine Führungsrolle in Asien kommt in der Aussage eines hohen Beamten des chinesischen Außenministeriums zum Ausdruck, der dem Verfasser gegenüber hinsichtlich der Inhalte, die China in Gesprächen mit Europäern während des ASEM-Prozesses führt, formulierte: »Asiens Gesamtinteresse kommt zuerst. Chinas Interessen stehen an zweiter Stelle«. Es zeigt sich, dass es der Anspruch der chinesischen Regierung ist, ein sogenanntes asiatisches Gesamtinteresse gegenüber den Europäern zu vertreten. Diese nicht offiziell bekundete Politik vermag, inter alia, das gestiegene Interesse Beijings an ASEM zu erklären: Nachdem China zu Beginn des Prozesses ein sehr zurückhaltender Kooperationspartner war, übernahm es die Funktion des ASEM-Koordinators für Nordostasien und war Gastgeber mehrerer ASEM-Treffen auf Ministerebene und Ebene der hohen Beamten. Vorläufig letzte Beispiele dieser Entwicklung sind das fünfte ASEM-Wirtschaftsministertreffen im Juli, das »ASEM Seminar on Anti-Terrorism« im September und die »ASEM Conference on Culture and Civilization« im Dezember 2003. Wie die ASEM-Außenminister im Jahr 2002 zum Ausdruck brachten, hat China darüber hinaus seine praktische Mitarbeit gesteigert, indem es in allen sogenannten ASEM-Schlüsselinitiativen für das letzte ASEM-Gipfeltreffen in Kopenhagen mitgewirkt hat. Abgesehen davon macht die chinesische

Regierung zunehmend Gebrauch vom ASEM-Prozess, um die Politik der USA, etwa gegenüber dem Irak, während des Kopenhagener Gipfeltreffens, zu kritisieren und sucht ASEM-Treffen im Sinne seiner Interessen zu instrumentalisieren.

Auf der regionalen Ebene hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Die VR China wird in Südostasien nicht mehr als Bedrohung, sondern zunehmend als Schutzmacht wahrgenommen. Der ASEM-Prozess schuf hierfür wesentliche Voraussetzungen, weil er die Vertrauensbildung zwischen China und den ASEAN-Staaten förderte, insbesondere während der Asienkrise. Als Folge ist Beijing als Kooperationspartner für die ASEAN-Staaten so wichtig geworden, dass China auf der asiatischen Seite der de facto Hegemon des ASEM-Regimes ist.

Mit dieser Entwicklung geht einerseits die Erweiterung des chinesischen Handlungsspielraums einher; andererseits auch eine Schwächung der ASEAN, weil die Staatengruppe an Kohäsion verloren hat. Insofern ist Chinas wachsender Handlungsspielraum auch Ausdruck für die Ohnmacht Südostasiens, sich gegenüber der aufstrebenden Hegemonialmacht China politisch und wirtschaftlich zu behaupten. Denn es ist den Mitgliedsstaaten der ASEAN bisher nicht gelungen, durch eine Strategie der regionalen Integration gegenüber der VR China an Verhandlungsmacht zu gewinnen. Statt dessen weist die Absicht der Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone im Jahr 2008 auf eine dritte Variante hin: Eine Restauration der chinesischen Hegemonie. Es bleibt abzuwarten, ob die Absichtserklärungen der ASEAN vom Juli 2003 über zukünftige, weiterreichende Integrationschritte, wie die Gründung einer politischen und wirtschaftlichen Gemeinschaft, den bis dato rein deklaratorischen Charakter dieser Entwicklung zu überwinden vermögen.

Die globale Ebene: China als Supermacht

Nach Ansicht Sandschneiders wird China für westliche Staaten langfristig »ein unsicherer Partner mit hohen innenpolitischen Destabilisierungsrisiken und immer selbstbe-

wusster verfolgten außenpolitischen Eigeninteressen bleiben.« Gleichzeitig nimmt parallel zum Anwachsen des globalen wirtschaftlichen und politischen Gewichts der VR China der Handlungsspielraum Beijings zur unilateralen Durchsetzung nationaler Interessen ab — aufgrund der zunehmenden Einbindung Chinas auf globaler Ebene. Diese Folge wachsender Interdependenz ist wegen der doppelten Einbindung Chinas im ASEM-Prozess, nämlich auf regionaler und interregionaler Ebene, besonders ausgeprägt. Weil das Prinzip des Multilateralismus in einer Fülle von Politikfeldern Anwendung findet, bietet der Prozess für China jedoch die Möglichkeit, auf die Gestaltung des ASEM-Prozesses durch eine eigene Politik einzuwirken — unter der Voraussetzung, dass diese mit denen der weiteren asiatischen und europäischen Teilnehmer koordiniert wird. Die multilaterale Kooperation stellt daher eine zu erfüllende Nebenbedingung dar für das chinesische Interesse, »die Basis für eine asiatisch-europäische Partnerschaft zu schaffen, die zu gemeinsamen Interessen und Positionen führt«.

China, Europa und der Einfluss des transnationalen Terrorismus

Obwohl sich vieles seit dem 11. September 2001 verändert hat, leben wir immer noch in einer Welt, die zunehmend durch die Kräfte der Globalisierung bestimmt ist. Ein Unterschied wird jedoch immer deutlicher: Während der zwölf Jahre zwischen dem Ende des Kalten Krieges und der Angriffe auf New York City und Washington D.C. wurden Regionalisierung und Globalisierung als dialektisch begriffen. In den 90er

Jahren des 20. Jahrhunderts war es eine häufig gestellte Frage, ob Regionalisierungsprozesse dem multilateralen Ansatz der WTO hinderlich oder förderlich sind. Wegen ihres Integrationsprozesses und der Abgabe von staatlicher Souveränität an eine supranationale Institution wurde die Europäische Union als sogenannte

lem Wege umgesetzt (etwa in Hinsicht auf Fragen der Handelspolitik, der Umweltpolitik, der Gründung des Internationalen Gerichtshofs und, wie das Beispiel Guantanamo vor Augen führt, der Menschenrechtspolitik) wird der Multilateralismus als Ordnungsprinzip in den internationalen Beziehungen mehr und mehr delegitimiert und erodiert. Daher wächst die Bedeutung des ASEM-Prozesses als Institution, die auf dem Prinzip der Multilateralität basiert. Die Entwicklung der Kooperation hat darüber hinaus gezeigt, dass der Prozess aufgrund der normativ-institutionellen Verfasstheit der Kooperation ein großes Potential besitzt, um Alternativen zu einer auf rein nationale Interessenpolitik ausgelegte unilaterale Politik zu entwickeln. Hinsichtlich des politischen Umgangs mit den Folgen des transnationalen Terrorismus belegt die Erklärung der Staats- und Regierungschefs während des vierten ASEM-Gipfeltreffens im Jahr 2002, dass die ASEM-Teilnehmer im multilateralen Vorgehen, und somit im Prinzip des Multilateralismus, eine grundsätzliche Voraussetzung für die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus erkennen.



Ob China damit einverstanden ist?

Festung Europa bezeichnet. Insbesondere südostasiatische Regierungen fürchteten diese Entwicklung, weil ihre Verhandlungsmacht gegenüber der von europäischen Akteuren abnahm. Denn letztere können — etwa in Fragen der Handelspolitik — mit einer Stimme sprechen.

In Hinblick auf die Bedeutung der strategischen, also langfristigen Beziehungen zwischen China und Europa lösten die Angriffe der Terroristen jedoch einen neuen Prozess der Bewusstseinsbildung aus. Regionale Integrationsprozesse werden nicht mehr als problematisch, sondern als notwendig bewertet. Weil die Bush Jr. Administration ihre Politik in wachsendem Maße auf unilaterale

nationalen Terrorismus erkennen.

ASEM und der Aufbau eines neuen Gleichgewichts zwischen Regionen

In ihrem »EU Policy Paper« vom Oktober 2003 verbindet die chinesische Regierung mit ihrer ASEM-Politik das Ziel, den ASEM-Prozess zu einem Referenzmodell der interregionalen Kooperation zu machen. Der Prozess soll darüber hinaus eine treibende Kraft für die Herstellung einer neuen internationalen politischen und wirtschaftlichen Ordnung sein. Diese offizielle Zuweisung einer glo-

balen Funktion der asiatisch-europäischen Kooperation wurde von Kadern der Kommunistischen Partei der VR China und Diplomaten des chinesischen Außenministeriums gegenüber dem Verfasser spezifiziert. Demnach erfährt der ASEM-Prozess seine strategische Bedeutung aus seiner Funktion, Multipolarität durch die Verstärkung von Interdependenzen zwischen Europa und Asien aufzubauen. Dem zweiten Sekretär des »International Liaison Department« des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zufolge verfolgt die chinesische Regierung darüber hinaus das Interesse, den Einfluss der USA auf die Entstehung einer neuen Weltordnung, insbesondere im politischen Bereich, auszugleichen.

Wie das Beispiel der gemeinsamen Entwicklung des von US-Satelliten unabhängigen Navigationssystems Galileo zeigt, verfolgt auch die EU mit ihrer Kooperation mit China eine Strategie, die auf der Überzeugung basiert, dass eine Unabhängigkeit von den USA notwendig ist oder werden kann. Statt vorhandene US-amerikanische Infrastruktur zu verwenden, kooperiert die EU mit China, um eigene Hochtechnologie verwenden zu können. Angesichts dieser neuen Entwicklungen, die ebenso wie der ASEM-Prozess Ausdruck der politischen Globalisierung und einer multipolaren Ordnungsstruktur des internationalen Systems sind, gilt es zu beachten, dass zwischen den neuen sogenannten Polen bestehende Asymmetrien durch kooperative Beziehungen verhandelt werden.

Die ASEM-Politik der VR China ist daher mit dem Risiko verbunden, dass die USA den ASEM-Prozess als eine Bedrohung ihrer Interessen begreifen und in Folge der weiteren Entfaltung des Prozesses eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission einerseits und den USA andererseits eintritt. Da die ASEM-Teilnehmer in den letzten vier Jahren begonnen haben, einzelne Bereiche der US-amerikanischen Außenpolitik — etwa die Sicherheitspolitik und die Handelspolitik — zunächst indirekt dann expressis verbis zu kritisieren, hat die politische Funktion des ASEM-



Chinas Einfluss in Südostasien ist groß — hier Chinatown in Bangkok.

aus: Das Neue China, Nr. 1/2003, S. 27

Prozesses als Gegengewicht zu den USA an Bedeutung zugenommen. Diese neue Entwicklung ist mit der Frage verbunden, ob der ASEM-Prozess auf globaler Ebene und im Verhältnis zu Dritten auch weiterhin multilaterale Verhaltensmuster anwenden wird, oder ob er — instrumentalisiert durch die Interessen Beijings an einem Ausbalancieren der USA mit Hilfe der Europäer — seinerseits unilaterale Handlungsmuster unterstützt. Im Zuge der weltpolitischen Veränderungen erscheint es deshalb als ratsam, dass die Europäer einen Dialog mit den USA über ihre Asienpolitik(en) führen. Dieser sollte mittelfristig zur Entstehung einer *Transatlantischen Asien-Agenda* (TAAA) führen.

Fazit: Die doppelte Einbindung Chinas

Die Analyse der ASEM-Politik der VR China belegt, dass das Interesse der chinesischen Regierung an multilateraler Kooperation sowohl auf regionaler wie auch auf globaler Ebene gestiegen ist. Daher erweist sich — angesichts der wachsenden Bedeutung Chinas als regionale Führungsmacht in Asien — die Politik der regionalen Einbindung Chinas im Rahmen des ASEM-Regimes als erfolgreich. Um die Bereitschaft Beijings als eine verantwortungsvolle regionale Ordnungsmacht zu fördern, gewinnt (folgt man der institutionalistischen Schule der Lehre von den

Internationalen Beziehungen) die Einbindung Chinas in multilaterale internationale Institutionen an Bedeutung. Hierbei besitzt das ASEM-Regime einen komparativen Vorteil gegenüber anderen multilateralen Institutionen, da einzig in ihm die Region Asien als Kollektivakteur in Erscheinung tritt.

China wird im Rahmen des ASEM-Regimes jedoch nicht nur auf regionaler, sondern ebenso auf globaler Ebene eingebunden, durch die Kooperation mit den 16 europäischen ASEM-Teilnehmern. Es zeigen sich daher die Vorteile der doppelten Einbindung Chinas, die einzig im ASEM-Regime zu beobachten ist: Indem China auf globaler Ebene im ASEM-Regime eingebunden wird, kann der Akteur China multilaterale

Kooperation im Umgang mit seinen Nachbarstaaten unter den neuen weltpolitischen Gegebenheiten erlernen. Insbesondere für die Mitgliedsstaaten der ASEAN bietet sich durch die Kooperation mit den Europäern im Rahmen des ASEM-Prozesses deshalb die Möglichkeit, trotz der eigenen relativen Schwäche einen Einfluss auf das außenpolitische Verhalten der regionalen Führungsmacht China auszuüben. Gleichzeitig ermöglicht dieser Prozess Beijing die Teilhabe an der Gestaltung von Weltpolitik und Weltwirtschaft. Ebenso verinnerlichen die beteiligten Beamten und Kader — Beijing plant »alle Ministerien in den ASEM-Prozess einzubeziehen« — multilaterale Handlungsmuster.

Die doppelte Einbindung Chinas im ASEM-Prozess trägt daher dazu bei zu verhindern, dass die VR China, die noch nicht auf dem Scheitelpunkt ihrer Machtentfaltung angelangt ist, diese Machtentfaltung, durch unilaterale Handlungsmuster, zu einer Bedrohung ihres regionalen und globalen Umfelds werden lässt.

Vom Autor erscheint in Kürze zum gleichen Thema bei Nomos die Monographie: »Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des Asia-Europe Meeting (ASEM)-Prozesses«.