

Sebastian Bersick

# Das Asia-Europe-Meeting (ASEM): Akteure und Interessenlagen

Jeder Ansatz zu einer Zusammenarbeit zwischen den zwei Regionen Asien und Europa ist im Hinblick auf den Hintergrund aus historischen, institutionellen und akteurbezogenen Entwicklungen ein riskantes Unterfangen. Zur asiatischen Region der ASEM gehören so unterschiedliche Länder wie die Volksrepublik China, Japan, die Republik Korea, Singapur, Malaysia, Thailand, Indonesien, Vietnam, die Philippinen und Brunei Darussalam. Deswegen ist es eine gewaltige Aufgabe, dieses Regime interregionaler Zusammenarbeit im Hinblick auf seine Umsetzung, Einhaltung und Beständigkeit zu verwalten.<sup>1)</sup> Aus diesen Gründen wurde das erste Gipfeltreffen der ASEM in Bangkok im Jahr 1996 von Beobachtern als ein Meilenstein und ein Ereignis von historischer Bedeutung für die Beziehungen zwischen Asien und Europa bezeichnet. Diese Beziehungen gehen bis auf die Ankunft von Vasco da Gama an der indischen Westküste im Jahr 1498 und sogar bis auf die Zeiten des römischen Imperiums zurück, als Seide, die auf der Seidenstraße von China herangeschafft wurde, mit Gold aufgewogen wurde.

Anders als viele andere multilaterale Initiativen zur internationalen Zusammenarbeit war das Asia-Europe-Meeting von Anfang an als Mechanismus für den interregionalen Dialog konzipiert, d.h. für den Dialog zwischen Europa und Asien. Der ASEM-Prozess weicht insoweit von anderen interregionalen Mechanismen wie z.B. dem Dialog zwischen der EU

**Die 1996 in Bangkok beschlossene Zusammenarbeit zwischen den Ländern Asiens und Europas war von Beginn an keineswegs frei von Risiken und Problemen. Während die Länder Europas aufgrund ihrer mehrheitlichen Einbindung in die wirtschaftlichen und politischen Mechanismen der EU weltweit nahezu einheitlich auftreten, zeigt sich Asien als heterogener Raum, dessen Einzelländer höchst unterschiedliche, ja konkurrierende wirtschaftliche, politische und geostrategische Ziele verfolgen. Entsprechend divergent sind die Erwartungen, mit denen die VR China und Japan, die Republik Korea, Singapur, Thailand, Malaysia, Indonesien, Vietnam, die Philippinen sowie Brunei Darussalam dem ASEM-Prozess begegnen. Für die Bundesrepublik ist die Kooperation mit Asien ein Feld der eigenen Zukunftspolitik, aber auch Teil einer globalen Friedenssicherung – eine Haltung, die sie auch die politische Komponente des Dialogs zwischen beiden Regionen stützen ließ, die die ASEM-Außenminister 1999 erstmals auf ihrem Treffen in Berlin beschlossen hatten.**

- 1) Vgl. Sebastian Bersick, *Auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen: Das Beispiel des ASEM-Prozesses (1996–2002)*, Inauguraldissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin. Veröffentlichung im Nomos Verlag, Baden-Baden.
- 2) Association of Southeast Asian Nations, gegründet 1967. Die ASEAN gehört der ASEM zwar nicht an, aber die südostasiatischen Teilnehmer der ASEM sind sämtlich ASEAN-Mitglieder.
- 3) Z.B. der europäisch-afrikanische Gipfel (Kairo-Gipfel), dem die OAU und Marokko angehören, die EU-LAC, die sich aus der Rio-Gruppe und der karibischen Gemeinschaft zusammensetzt, und das Forum für Zusammenarbeit zwischen Ostasien und Lateinamerika.
- 4) In dem vorliegenden Beitrag werden lediglich die Interessen der staatlichen Akteure sowie der EU untersucht. Die Interessen nichtstaatlicher Akteure, d.h. die Interessen der Privatwirtschaft und der NROs, werden nicht berücksichtigt.

und der ASEAN<sup>2)</sup> oder dem Dialog zwischen der EU und dem Mercado Común del Sur (Mercosur) ab, als sich in diesem Fall die Teilnehmer auf eine Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, politischer und kultureller Ebene geeinigt hatten. Charakteristisch für die ASEM ist weiterhin eine besondere Art der Zusammenarbeit: Zwischen den europäischen und asiatischen Akteuren wurde vereinbart, bestimmte Elemente des sogenannten Asian Way in den *modus operandi* des Prozesses einzugliedern. Deswegen lassen sich der daraus resultierende Prozess, die Gemeinschaft der ASEM, ihre institutionelle Ordnung und die normative Grundlage für die Zusammenarbeit innerhalb der ASEM wohl am besten als ein Experiment in internationalen Beziehungen beschreiben. Die ASEM ist die erste interregionale Struktur ihrer Art, und sie dient bereits als Modell für weitere interregionale Ansätze.<sup>3)</sup>

### ■ Die Bedeutung der Teilnehmerfrage für die Politik der interregionalen Beziehungen

Obwohl ASEM für „Asia-Europe-Meeting“ steht, nehmen nicht alle Länder Europas und Asiens an dem Kooperationsprozess teil. So gehören z.B. Russland und Indien dem ASEM-Regime nicht an. Das Regime umfasst 26 Akteure<sup>4)</sup>, nämlich die zehn oben erwähnten asiatischen Länder sowie die fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und die Europäische Union selbst. Letztere wird dabei von der EU-Kommission und dem Präsidenten des Europäischen Rates vertreten. Bei einer so hohen Teilnehmerzahl ist es äußerst schwierig, die verschiedenen Einzelinteressen miteinander zu koordinieren. Aus demselben Grund war die Frage, wer dem ASEM-Prozess angehören solle, für die an seiner Konzeption beteiligten Diplomaten von so großer Bedeutung. Auch heute noch ist diese Frage wegen der Erweiterung der ASEAN Ende der neunziger Jahre und der 2004 bevorstehenden Erweiterung der EU heftig umstritten. Um das daraus resultierende Problem von Kooperation oder Konfrontation unter den ASEM-Mitgliedern zu lösen, wurde der Prozess interregional konzipiert. Das bedeutet, dass das Ziel der ASEM darin besteht, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Regionen Asien und Europa zu koordinieren.

Aber wer gehört diesen Regionen an, und warum? Für den Begriff der Region gibt es verschiedene Deutungen, und es ist ein besonderes Kennzeichen des ASEM-Regimes, dass die Lösung der Mitgliedschaftsfrage auf der Beziehung zwischen territorialen und funktionalen Kriterien beruht.

Einerseits ist das ASEM-Regime als offener Prozess konzipiert, an dem sich alle Länder beteiligen können, die Europa oder Asien als territoriale Einheit angehören. Andererseits wurde die Frage der Mitgliedschaft von Anfang an von funktionalen Kriterien beeinflusst, und daraus wie auch aus politischen und wirtschaftlichen Überlegungen hat sich der jetzige Stand der Dinge entwickelt. Obwohl die funktionalen – wie übrigens auch die territorialen – Kriterien nie offiziell festgelegt wurden, sind sie der Grund dafür, dass das ASEM-Regime auch acht Jahre nach seiner offiziellen Einführung *de facto* noch unter einem Moratorium steht. Diese Entwicklung ist den vielen unterschiedlichen Interessen der 26 beteiligten Akteure zuzuschreiben. Andererseits hat die Beschränkung der Mitgliedschaft auf die ursprünglichen Gründungsmitglieder eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Regionen ermöglicht, wodurch wiederum das Regime selbst gestärkt wurde. Um die Gründe für diese Entwicklung zu erklären, ist zunächst eine Untersuchung der Interessen der einzelnen Akteure erforderlich. Die einzelnen Akteure verbinden mit dem ASEM-Prozess verschiedene Interessen, und viele von ihnen haben ihre Haltung gegenüber der ASEM im Lauf der Zeit geändert. Einige Länder sind sehr an dem Kooperationsprozess interessiert, manche haben sich an ihm von Anfang an kaum beteiligt, andere haben jegliches Interesse verloren, während wiederum andere, wie z.B. die VR China, jetzt mehr Interesse zeigen als zuvor.<sup>5)</sup>

### ■ Interregionale Asymmetrien

Als Erklärung dafür, warum der ASEM-Prozess ins Leben gerufen wurde, lassen sich auf beiden Seiten, d.h. auf der asiatischen wie auf der europäischen, unterschiedliche Motive und Interessen anführen. Außer dem Wunsch nach einer Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Europäern wie Asiaten von Anfang an gemeinsam war, galten für die

5) Die in diesem Beitrag verwendeten länderspezifischen Informationen stammen u.a. aus offiziellen Unterlagen verschiedener Ministerien sowie aus Interviews, die im Lauf der letzten acht Jahre mit ASEM-Experten aus Asien und Europa geführt wurden.

Akteure beider Regionen mindestens zwei zusätzliche, für die jeweilige Region spezifische Motivationen für die Umsetzung einer gemeinsamen Maßnahme zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen. Die asiatischen Teilnehmer sahen den ASEM-Prozess als einen diplomatischen Mechanismus an, der es den asiatischen Akteuren ermöglichen würde, von Land zu Land, d.h. bilateral, mit den Mitgliedstaaten der EU zusammenzuarbeiten. Außerdem hegten besonders die ASEAN-Länder noch die Hoffnung, ihre Position in den Verhandlungen mit den Europäern könnte durch die Teilnahme der VR China gestärkt werden. Auf der anderen Seite zielten die Europäer und besonders die EU-Kommission hauptsächlich darauf ab, den gemeinsamen europäischen Ansatz in den Beziehungen zur asiatischen Region noch weiter zu stärken.<sup>6)</sup> Aus diesem Grund sah sich der ASEM-Prozess von Anfang an mit einem Konflikt zwischen zwei verschiedenen Anschauungen zur interregionalen Zusammenarbeit konfrontiert, der sich in Form einer institutionellen Asymmetrie auswirkte. Für die asiatische Seite war die interregionale Zusammenarbeit ein Mechanismus auf Regierungsebene, der dazu diente, die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ländern beider Regionen zu ermöglichen und zu fördern, währenddem das ASEM-Regime nach Ansicht der europäischen Seite ein Kooperationsmechanismus zur Unterstützung der Entwicklung zweier kollektiver Akteure sein sollte, nämlich Europa und Asien. Deswegen besteht im Fall des ASEM-Regimes auch ein Zusammenhang zwischen der heterogenen Zusammensetzung und der Unterschiedlichkeit der Teilnehmer einerseits und den Unterschieden in der Art der intraregionalen Zusammenarbeit und Regionalisierung andererseits. Die Mitgliedsländer der EU entschieden sich dafür, einen Teil ihrer Souveränität aufzugeben und supranationale Institutionen und politische Akteure ins Leben zu rufen, wie z.B. die EU-Kommission, den Ministerrat, den Europäischen Rat oder das Europäische Parlament. Weil nun auf asiatischer Seite, anders als auf der europäischen Seite, keine gleichwertige, institutionalisierte regionale Gemeinschaft existiert, besteht innerhalb der ASEM eine institutionelle Asymmetrie zwischen den beiden Akteuren.

6) Nach der Asien-Strategie der EU besteht der Hauptgrund für engere politische Beziehungen zu Asien (bestehend aus 26 verschiedenen Ländern in Ost-, Südost- und Süd-asien) in der Erarbeitung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat. Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie. KOM(94) 314 endg./2, Brüssel, 27.7.1994.

## ■ Die Interessen der ASEM-Akteure

Da der Zweck des ASEM-Regimes darin besteht, die Zusammenarbeit zwischen Akteuren zu fördern, die zwei verschiedenen Regionen angehören, ist es erforderlich, diese Akteure nach ihrer regionalen Zugehörigkeit voneinander zu unterscheiden.

### *Die asiatische Seite*

Die einzelnen Akteure des ASEM-Prozesses lassen sich nach ihrer jeweiligen regionalen Zugehörigkeit unterscheiden. Auf der asiatischen Seite gibt es zwei Teilregionen: Nordostasien und Südostasien. Institutionell gesehen wird jede dieser beiden Regionen von zwei Koordinatoren vertreten. Diese vier sogenannten ASEM-Koordinatoren werden von ihren jeweiligen Regionen ernannt, um „die Koordination des ASEM-Prozesses zu unterstützen“<sup>7)</sup>.

7) Asia Europe Cooperation Framework 2000, Paragraph 22 (Kopie).

### *Nordostasien*

Die drei nordostasiatischen Teilnehmer, nämlich die VR China, Japan und die Republik Korea, sind sehr heterogen. Anders als ihre südostasiatischen Partner verfügen sie über keine regionale Organisation wie z.B. die ASEAN. Trotzdem haben sich alle drei zum ersten Mal in ihrer Geschichte zu einer Gruppe zusammengeschlossen, für die jeweils eines der drei Länder reihum durch den nordostasiatischen ASEM-Koordinator die Vertretung übernimmt.

### *Die Volksrepublik China*

Die VR China ist einer der einflussreichsten Akteure des ASEM-Regimes. Ohne die Beteiligung Pekings wäre der ASEM-Prozess gar nicht erst in Gang gekommen. *De facto* hat die VR China in der ASEM sogar eine Vormachtstellung inne, und zwar aus zwei Gründen: Zunächst wurde der ASEM-Prozess unter anderem deswegen ins Leben gerufen, weil man China mit einbinden oder, wie es ein südostasiatischer Diplomat ausdrückte, „ins Zentrum der Weltpolitik locken“ wollte. Aber obwohl Peking sich zu einer Teilnahme an dem ersten ASEM-Gipfeltreffen in Bangkok im Jahr 1996 bereit fand, leistete es anfänglich nur einen sehr geringen Beitrag. Zweitens haben sich die Interessen der VR China an der ASEM im Lauf der letzten Jahre verschoben, sodass man zwi-

schen der Lage vor und nach der Asienkrise unterscheiden kann, als sich ab 1998 ein neues Umfeld entwickelte. Shen Guoliang, ein Senior Research Fellow am China Institute for International Strategic Studies, ordnet Pekings Interessen im Zusammenhang mit der ASEM in vier Hauptgruppen ein: 1.) Aufgrund der imperialistischen Vergangenheit in den Beziehungen zwischen Asien und Europa ist es ein Ereignis von historischer Bedeutung, wenn nunmehr in Form der ASEM eine Einrichtung zur gleichberechtigten Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Politik und Kultur ins Leben gerufen wird. 2.) Der Prozess der Multipolarität wird durch die ASEM gefördert, und damit auch der Aufbau einer neuen politischen und wirtschaftlichen Weltordnung. 3.) Die ASEM soll als Gegengewicht zum Einfluss der USA dienen. 4.) Die ASEM bildet die Grundlage für eine asiatisch-europäische Partnerschaft und damit im weiteren Verlauf auch für den Aufbau gemeinsamer Interessen und Positionen. Es bestehen laut Shen aber auch Interessenkonflikte: So gibt es zwischen Asien und Europa Meinungsverschiedenheiten über Fragen wie Wertbegriffe, die Rolle des politischen Dialogs und über Sicherheitsfragen im Rahmen des ASEM-Prozesses sowie über die Liberalisierung von Handel und Investitionen. Zhang Yunling, Rektor der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften in Peking, streicht dazu noch die Bedeutung der europäischen Technologien heraus, zu denen die chinesische Regierung mit Hilfe des ASEM-Prozesses Zugang zu erhalten hofft. So übernahm Peking z.B. die Führung der Studiengruppe zur Förderung von Austausch und Kooperation im Bereich der Technologie und richtete verschiedene Treffen asiatischer und europäischer Experten über technologische Zusammenarbeit aus.

Auch ranghohe Vertreter des Außenministeriums und der Kommunistischen Partei Chinas bestätigten Chinas Interesse an der ASEM. Diplomaten wie Kader betonen gleichermaßen die Bedeutung des ASEM-Prozesses als eines Wegs zu einer interregionalen Zusammenarbeit mit den Europäern ohne Beteiligung der USA. Die Tatsache, dass die USA nicht an der ASEM beteiligt sind, macht den Prozess für die chinesische Regierung im politisch-strategischen Sinn relevant. In dem Maße, in dem das Interesse Pekings an der ASEM steigt, weitet sich die Rolle der

VR China im Prozess insgesamt aus. Die VR China stellt mittlerweile nicht nur den ASEM-Koordinator, sie hat darüber hinaus bereits mehrere Treffen von Ministern und höheren Staatsbeamten ausgerichtet. Dazu gehören z.B. das 5. Treffen der ASEM-Wirtschaftsminister in diesem Sommer sowie das ASEM-Seminar über Terrorismusbekämpfung im Herbst dieses Jahres. Anlässlich des Treffens der ASEM-Außenminister 2002 wurde deutlich, dass die VR China zur Steigerung ihres praktischen Beitrags zur ASEM alle „wesentlichen Initiativen“ für das letzte ASEM-Gipfeltreffen in Kopenhagen mit unterstützt.<sup>8)</sup> Außerdem nutzt die chinesische Regierung das ASEM-Regime in wachsendem Maße, um die Politik der amerikanischen Regierung aktiv zu kritisieren, wie z.B. ihre Irak-Politik während des letzten ASEM-Gipfels in Kopenhagen.

## Japan

Obwohl die japanische Regierung Anfang der neunziger Jahre dem malaysischen Gedanken einer ostasiatischen Wirtschaftsgruppe ihre Unterstützung verweigerte, erklärte sie sich bereit, dem ASEM-Prozess beizutreten. Damit ermöglichte sie *de facto* die Heranbildung eines ostasiatischen Regionalismus, der schließlich zur Institutionalisierung des ASEAN+3-Dialogs führte.<sup>9)</sup> Nach der Meinung ranghoher Vertreter des japanischen Außenministeriums war der ASEM-Gipfel in Bangkok deswegen von Bedeutung, weil dort ein Forum eingerichtet wurde, das „Ländern, die unter der Kolonialherrschaft zu leiden hatten“, die Führung eines offenen, gleichberechtigten Dialogs in einer offenen und freien Atmosphäre ermöglichte. Der Grund für die Bedeutung dieses Ereignisses liegt aber auch in der Tatsache, dass hier zum ersten Mal ein regulärer Dialog auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zwischen (Nordost-)Asien und (EU-)Europa ins Leben gerufen wurde, obwohl für den Dialog zwischen der ASEAN und der EU bereits Foren auf ministerieller Ebene existierten. Aus diesem Grund sind diplomatische Vertreter des japanischen Außenministeriums der Ansicht, dass die ASEM auch zur Vertrauensbildung unter ihren Teilnehmern und zur politischen Stabilität in der asiatischen Region beiträgt. Von hochrangigen Vertretern Japans wird betont, dass der politische Dialog als

8) Vgl. Fourth ASEM Foreign Ministers' Meeting, Erklärung des Vorsitzenden, Madrid, 6.-7. Juni 2002, Paragraph 6 und 7 (Kopie).

9) Im Rahmen des ASEAN+3 (APT)-Dialogs trifft sich die ASEAN mit der VR China, Japan und Südkorea. Nach einem ersten Treffen der Staatsoberhäupter im Dezember 1997 trifft sich die Gruppe regelmäßig einmal pro Jahr. In einer gemeinsamen Erklärung aus dem Jahr 1999 werden wirtschaftliche, soziale und sicherheitspolitische Fragen als Bereiche der Zusammenarbeit genannt.

konkretes Ergebnis des ASEM-Prozesses von Bedeutung ist und Tokio ein Interesse daran hat, ASEM-Foren auf globaler Ebene einzurichten, wie z.B. bei den Vereinten Nationen (UN) und der Welthandelsorganisation (WTO). Insoweit ist Japan als Akteur an der ASEM wegen ihrer politischen Dimension interessiert.

Anders als das Außenministerium ist das einflussreiche Finanzministerium strikt gegen den ASEM-Prozess, weil es von der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der ASEM nichts erwartet. Ranghohe Vertreter des Ministeriums sind der Überzeugung, dass der multilaterale und regionale Ansatz der ASEM im Bereich der Handels- und Investitionspolitik den japanischen Interessen zuwiderläuft, weil, wie sie sagen, Multilateralismus „nur äußerst schwer umzusetzen ist“ und die Gefahr in sich birgt, dass Japan in bestimmten globalen Foren wie der WTO an Gewicht verlieren könnte. Deswegen sei ein bilateraler Ansatz zur Zusammenarbeit besser für die Interessen Japans.

Insgesamt ist das Interesse Tokios am ASEM-Prozess im Lauf der letzten Jahre geschwunden. Im Gegensatz zu dem wachsenden Engagement der VR China hat sich Tokio lediglich bereit erklärt, bei einer der jüngsten ASEM-Initiativen für den ASEM-Gipfel in Kopenhagen eine führende Rolle zu übernehmen. Angesichts der äußerst problematischen Beziehungen zwischen der VR China und Japan wird der ASEM-Prozess sicherlich dann unter Druck geraten, wenn Peking die ASEM auch weiterhin erfolgreich als einen Mechanismus für die Durchsetzung seiner nationalen Interessen in der asiatischen Region einsetzt, ohne dass Tokio sich mehr für die Zusammenarbeit engagiert.

### Die Republik Korea

Bereits während des ersten ASEM-Gipfeltreffens in Bangkok versuchte der südkoreanische Präsident Kim Young Sam, die anderen Teilnehmer für Seoul als Tagungsort für das 3. ASEM-Gipfeltreffen zu gewinnen. Auch Südkorea signalisierte Interesse an der ASEM mit dem Vorschlag, als Folgemaßnahme eine „Asia-Europe Vision Group“ (AEVG) einzurichten. Bestehen sollte diese Gruppe aus „hochkarätigen Persönlichkeiten mit einem internationalen Ruf in Asien



und Europa, die als unabhängige Teilnehmer eine internationale und interkontinentale Sichtweise vertreten, nicht aber die Ansichten ihres jeweiligen Landes bzw. ihrer Region“. Die AEVG wurde mit dem Ziel, Szenarien und Konzepte für den zukünftigen Kurs des ASEM-Prozesses zu liefern, bei dem 2. ASEM-Gipfel in London im Jahr 1998 ins Leben gerufen und legte ihren Bericht dem Berliner Treffen der ASEM-Außenminister 1999 vor. Der Bericht wurde veröffentlicht und den Staatsoberhäuptern anlässlich der 3. ASEM-Sitzung im Jahr 2000 vorgelegt, aber nicht von allen Teilnehmern mit Zustimmung aufgenommen. Insbesondere die chinesische Regierung protestierte aus verschiedenen Gründen, unter anderem deswegen, weil der Bericht die Probleme im südchinesischen Meer als Regionalkonflikt in Asien erwähnte. Pekings Reaktion auf den Bericht der AEVG ist typisch für die Probleme, denen sich die asiatischen ASEM-Länder gegenübersehen. Die Interessen einzelner Staaten kollidieren sehr häufig, und damit wird es für die asiatischen und sogar für die drei nordostasiatischen Teilnehmerländer unmöglich, gemeinsame Positionen zu erarbeiten. Genau dieses Problem wollte die südkoreanische Regierung als Gastgeber des 3. ASEM-Gipfels mit Vorrang behandeln wissen. Lee Dong-Hwi vom Institute of Foreign Affairs and National Security in Seoul bezeichnet die Rivalität zwischen der VR China und Japan als den „grundlegenden Faktor“ für das Interesse der südkoreanischen Regierung am ASEM-Prozess. Zwar wurde der ASEM-Prozess hauptsächlich aufgrund des wirtschaftlichen Interesses der Europäer an den asiatischen Märkten und aufgrund des Interesses der Asiaten am europäischen Markt ins Leben gerufen, aber auch politische Aspekte spielen für die Zusammenarbeit eine „unterschwellige“ Rolle. In dieser Hinsicht sind für das von Seoul an der ASEM gezeigte Interesse grundlegende strategische Belange verantwortlich. Nach Lees Ansicht handelt es sich dabei um zwei Überlegungen – erstens um einen „Schulterabschluss“ der nordostasiatischen Staaten gegenüber der ASEAN und zweitens um die Bewältigung der Rivalität zwischen der VR China und Japan. Ranghohe Vertreter des Außen- und Handelsministeriums in Seoul äußerten sogar die Befürchtung, dass sich die Beziehungen zwischen Südkorea, Japan und der VR

China verschlechtern könnten, wenn die ASEM und der Gipfel in Seoul als Mittel zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen diesen drei Akteuren eingesetzt würde und Peking sich darüber verärgert zeigen sollte. Dieser Fall trat aber nicht ein.

Aus dem 4. Gipfeltreffen der ASEM in Kopenhagen ging klar hervor, dass der südkoreanische Präsident Kim Dae-jung mit seinem Plan Erfolg hatte, den 3. ASEM-Gipfel als internationale Lobby für seine sogenannte Sonnenscheinpolitik gegenüber Nordkorea zu verwenden. Nachdem sie bereits auf dem Gipfeltreffen in Seoul die „Erklärung für den Frieden auf der koreanischen Halbinsel“ angenommen hatten, stimmten die ASEM-Führer in Kopenhagen für eine zweite Erklärung zur Korea-Frage, nämlich die „politische Erklärung der ASEM Kopenhagen für den Frieden auf der koreanischen Halbinsel“. Damit betonten sie nochmals ihr gemeinsames Engagement für eine Politik zur Miteinbeziehung der Regierung in Pjöngjang. Dass das erste Dokument zu einer Sicherheitsfrage im Jahr 2000 durch die ASEM angenommen wurde, war zumindest teilweise auf das Interesse Seouls an einer Ausweitung der Zusammenarbeit unter den nordostasiatischen Teilnehmern der ASEM zurückzuführen. Im Jahr 2002 jedoch lief diese Sicherheitspolitik der Nordkorea-Politik der USA zuwider: Der amerikanische Präsident hatte Nordkorea als Teil der sogenannten Achse des Bösen bezeichnet. Dass jetzt einer Politik der Einbindung gegenüber Pjöngjang mehr Raum gegeben wird, ist ein wichtiger Indikator für die steigende Bedeutung der Rolle des ASEM-Regimes als Mechanismus zur Koordination der asiatischen und europäischen Interessen im Bereich der Sicherheit.

### *Südostasien*

Die sieben südostasiatischen ASEM-Länder, nämlich Singapur, Thailand, Malaysia<sup>10)</sup>, Indonesien, Vietnam, die Philippinen und Brunei Darussalam<sup>11)</sup> sind sämtlich Mitglieder der ASEAN. Andererseits gehört die regionale Organisation ASEAN nicht der ASEM an, und aus diesem Grund wurden Kambodscha, Laos und Myanmar, die zuletzt der ASEAN beitraten, nicht automatisch in die ASEM aufgenommen. Das Engagement der südostasiatischen Mitgliedsländer für den ASEM-Prozess unterscheidet sich im Niveau

10) Die Regierung von Malaysia ist an dem ASEM-Prozess hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen interessiert. Die Bedeutung der ASEM im Bereich der Handelspolitik wird von hochrangigen Vertretern des Außenministeriums, des Handelsministeriums und des internationalen Handels- und Industrieministeriums gleichermaßen betont. Nach Ansicht malaysischer Diplomaten ist ihre Stellung gegenüber den Europäern stärker als im Dialog zwischen der ASEAN und der EU, weil die VR China und Japan der ASEM angehören.

11) Der Beitrag von Brunei Darussalam zum ASEM-Prozess ist sehr gering. Folgemaßnahmen werden von der Regierung nicht gefördert. Andererseits wird die Bedeutung des Prozesses insgesamt von offizieller Seite, wie z.B. vom Außenministerium und vom Ministerium für Rohstoffe, durchaus betont.

und in der Intensität genauso wie im Hinblick auf ihren praktischen und konzeptionellen Beitrag. Das Interesse an der ASEM ist in Singapur, Thailand, den Philippinen und Vietnam größer als in Malaysia, Indonesien oder Brunei Darussalam.

### Singapur

Der Anstoß für den ASEM-Prozess wie auch für das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs kam von der Regierung von Singapur. Die anderen ASEAN-Mitglieder wurden erst von der laufenden Planung eines Treffens asiatischer und europäischer Führer in Kenntnis gesetzt, nachdem Singapuraner Diplomaten mit ihren französischen Kollegen über den geplanten asiatisch-europäischen Gipfel gesprochen hatten. Das Interesse Singapurs am ASEM-Prozess ist in dem im Wesentlichen von Singapuraner Diplomaten formulierten „asiatischen Diskussionspapier“ vom Dezember 1995 niedergelegt.

Das Papier betont das Interesse an der Gründung eines Forums, das Teilnehmern aus Asien und Europa die Zusammenarbeit auf interregionaler Ebene ermöglichen sollte. Da zwischen Ostasien und Nordamerika bereits eine Verbindung in Form des APEC-Prozesses (Asia Pacific Economic Cooperation) existiert, „besteht die grundlegende und gleichzeitig vordringlichste Aufgabe des Asia-Europe-Meeting in der Überbrückung dieser Lücke“<sup>12)</sup>. Die These von einem fehlenden Bindeglied und der entsprechenden tripolaren Weltordnung war bereits im Januar desselben Jahres bei einem Treffen des Weltwirtschaftsforums in Davos von dem Premierminister von Singapur vorgestellt worden, wobei dieser erklärte: „Das fehlende Bindeglied verläuft zwischen Europa und Ostasien. Es ist die Seite eines Dreiecks, das Nordamerika, Europa und Ostasien theoretisch bilden könnten.“<sup>13)</sup> Im Zusammenhang mit dem Aufbau dieses Bindeglieds zitiert die Singapuraner Regierung verschiedene Bereiche der Politik. Neben den potenziellen wirtschaftlichen Synergieeffekten zwischen beiden Regionen werden die folgenden prioritären Bereiche aufgeführt: Stärkung des multilateralen Handels und des offenen Regionalismus, Abbau der Handelsbarrieren, Förderung und Liberalisierung von Handel und Investitionen, Förderung der Investitionstätigkeit, Verstärkung der Zusammenar-

- 12) „The Asia-Europe-Meeting. An Asian Discussion Paper“ (Kopie).
- 13) Goh Chok Tong, „Europe-Asia Partnership for Growth“, Weltwirtschaftsforum Davos, 28.1.1995, S. 2 (Kopie).

beit im Bereich der Infrastrukturentwicklung, Förderung der Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technik, Dialog und Zusammenarbeit bei globalen Umwelt- und Entwicklungsproblemen, Zusammenarbeit im Wirtschaftssektor, verbesserte Qualifikation der Arbeitskräfte und Bekämpfung der Armut durch verstärkte Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus sind zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses kooperative Projekte in den Bereichen Kultur, Bildung und Soziales vorgesehen. Im Hinblick auf Probleme in den Bereichen der Politik und Sicherheit wird in dem Diskussionspapier die Notwendigkeit betont, nach dem Ende des Kalten Krieges einen neuen Rahmen aufzubauen und die Zusammenarbeit, den Dialog, die Koordination und die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Asien und Europa zu vertiefen. In dieser Hinsicht ist es die Aufgabe der ASEM, die Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Sicherheit und Soziales zu verbessern und „die Rollen Asiens und Europas auf der Weltbühne zu diskutieren“, wobei folgende Aufgaben ebenfalls wahrzunehmen sind: 1.) Überprüfung der allgemeinen und sicherheitspolitischen Situation in Asien und Europa; 2.) Förderung der Demokratisierung, Wiederbelebung und Umstrukturierung des UN-Systems sowie 3.) Förderung des gegenseitigen Verständnisses der sicherheitspolitischen Lage in Asien und Europa durch einen interregionalen Dialog.

Zusätzlich zu diesen offiziell dokumentierten Erklärungen werden von Singapuramer Diplomaten aber auch andere Gründe für das Interesse ihrer Regierung an der ASEM genannt: 1.) Sicherung eines massiveren Engagements der EU in Asien und Südostasien; 2.) Entwicklung einer kooperativen Institution, die zukünftige Konflikte zwischen Asien und Europa von Anfang an unterbindet; 3.) Aufbau eines der APEC nachempfundenen Mechanismus zur Zusammenarbeit, der als alternativer Handelspartner mit dazu beitragen könnte, den wirtschaftlichen Einfluss der USA in Asien einzudämmen; 4.) Erarbeitung einer Grundlage für ein gegenseitiges wirtschaftliches Engagement, das dank seiner Stärke eine Fortführung der Zusammenarbeit zwischen Asien und Europa selbst in Zeiten einer wirtschaftlichen Rezession garantiert; 5.) Einbindung der VR China mit ihrem

wachsenden Einfluss im wirtschafts- und sicherheitspolitischen Bereich im Rahmen einer asiatisch-europäischen Kooperationsinitiative sowie 6.) Verhinderung eines möglichen zukünftigen Abbaus des amerikanischen Militärengagements durch „Einbindung der asiatischen Region in eine kosmopolitische Initiative“<sup>14)</sup>.

## Thailand

Das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der ASEM-Länder fand in der Hauptstadt Thailands statt. Zusammen mit Singapur war die Regierung in Bangkok auf der asiatischen Seite die aktivste bei der Erarbeitung des ASEM-Konzepts. Wie der frühere thailändische Außenminister Surin Pitsuwan anmerkt, ist die Notwendigkeit der ASEM vor dem Hintergrund sicherheitspolitischer Probleme in Asien zu sehen. Da das Handels- und Investitionsvolumen Europas in der asiatischen Region ständig steigt, hat die EU ein Interesse an der Stabilität der VR China sowie an der Sicherheit im südchinesischen Meer, in der Meerenge von Formosa und auf der koreanischen Halbinsel.<sup>15)</sup> Außerdem besteht nach Ansicht hochrangiger Vertreter des thailändischen Außenministeriums ein gewichtiges politisch-strategisches Interesse am Aufbau eines Gegengewichts gegen die USA nach dem Ende des Kalten Krieges, und zwar mit Hilfe der Europäer. Gleichzeitig lassen die thailändischen Diplomaten keinen Zweifel daran, dass sie sich von dem Prozess eine Verbesserung der Handelsbeziehungen zwischen Asien und Europa erhoffen. In dieser Hinsicht erwartete die Regierung in Bangkok zumindest anfänglich von den EU-Mitgliedstaaten eine einseitige Senkung der Zollsätze, einer der Gründe für ihr großes Interesse an dem Konzept eines offenen Regionalismus. Außerdem befürchtete die Regierung, dass die Verwirklichung der europäischen Währungsunion u.a. auch zu einer sogenannten Festung Europa führen könnte. Somit war ein weiterer Grund für die Unterstützung der ASEM durch die Regierung Thailands ihre Absicht, einem möglichen Protektionismus bei der EU entgegenzuwirken. Bangkok wollte die Europäer miteinbeziehen und damit die gegenseitigen Bindungen zwischen den beiden Regionen verstärken. Aber für die Regierung in Thailand ist die ASEM nicht nur ein Mittel zur Ver-

14) Vgl. Sebastian Bersick, *ASEM: Eine neue Qualität der Kooperation zwischen Europa und Asien*, Münster, 1998, S. 50–53.

15) Surin Pitsuwan, „What political measures are necessary to ensure a continuing and well-balanced economic cooperation between the two regions? – An Asian perspective“, in: Bilveer Singh, Norbert von Hoffmann (Hgg.), *Europe and South-east Asia: What will be the common future?*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Singapur 1996, S. 23.

tiefung der intra- und interregionalen Zusammenarbeit. Sie versucht vielmehr auch, die ASEM als ein Forum zu nutzen, das den einzelnen Akteuren dabei hilft, eine gemeinsame Haltung gegenüber internationalen Organisationen wie z.B. den Vereinten Nationen (UN) oder der WTO zu erarbeiten. Aber entgegen den Interessen der Regierung konnte mit Hilfe der ASEM keine gemeinsame Haltung zur Person eines neuen Generalsekretärs der WTO gefunden werden. Ebenfalls kein Erfolg beschieden war Thailand beim Aufbau einer gemeinsamen Haltung der asiatischen Seite der ASEM zu einer Jahrtausend-Handelsrunde im Rahmen des Wirtschaftministertreffens der ASEM 1999. Bei dem Treffen der Wirtschaftsminister der ASEM 2003 in Dalian (VR China) traten die divergierenden Interessen der einzelnen Akteure im Hinblick auf die Liberalisierung von Handel und Investitionen ein weiteres Mal nur allzu deutlich hervor. Die Sitzung ergab keine gemeinsame Haltung für das spätere Treffen der WTO-Minister in Cancún (Mexiko).

### Die Philippinen

Für das philippinische Außenministerium resultiert das Interesse am ASEM-Prozess aus der Bedeutung des damit verbundenen politischen Dialogs. Dabei ist die Regierung vor allem an dem „strategischen Nutzen“ dieses Dialogs im Zusammenhang mit dem südchinesischen Meer interessiert. Von offizieller Seite wird erwartet, dass mit Hilfe besonderer Kooperationsprogramme und Initiativen die ASEM zu einer funktionsfähigen vertrauensbildenden Maßnahme im Kontakt zwischen den Regionen wird. In wirtschaftlicher Hinsicht erwarten die philippinischen Diplomaten eine Ausweitung ihrer Handelsbeziehungen mit den EU-Mitgliedstaaten mit Hilfe des Trade Facilitation Action Plan (TFAP), der den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse und die Verringerung der Kosten für Transaktionen zwischen den ASEM-Volkswirtschaften zum Ziel hat. Alles in allem soll der ASEM-Prozess im Verein mit den Mechanismen der ASEAN Free Trade Area (AFTA) und der APEC als eine Art Katalysator fungieren, der es der philippinischen Wirtschaft ermöglicht, „ihre globale Konkurrenzfähigkeit zu verbessern“. Schließlich liegt es im Interesse der philippinischen Regierung,

im Rahmen der ASEM das Angebot von Handels- und Industrieprogrammen von den EU-Mitgliedstaaten sowie von der EU selbst auszuweiten.

### Vietnam

Das Interesse der vietnamesischen Regierung am ASEM-Prozess hat politische wie ökonomische Aspekte. Zunächst möchte die Regierung in Hanoi die ASEM als Mittel zum Zweck nutzen, das eine weitere Integration des Landes in die Wirtschaft der Region und der Welt ermöglicht. In diesem Zusammenhang hofft Vietnam, über die ASEM z.B. auch den eigenen Beitritt zur WTO vorantreiben zu können. Von Vertretern des Außenministeriums wird betont, dass Hanois Interesse an dem Prozess hauptsächlich seiner potenziellen Anziehungskraft auf Handel und Investitionen aus Europa zuzuschreiben ist. Darüber hinaus beabsichtigen sowohl die Regierung als auch das einflussreiche Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Vietnams, den Prozess zur Überwindung des „amerikanischen Unilateralismus“ und zum Aufbau einer „multilateralen Weltordnung“ zu instrumentalisieren. Aus hochrangigen Quellen verlautet, dass deshalb „der ASEM möglicherweise sogar Funktionen im Sicherheitsbereich zugewiesen werden könnten“.

### Indonesien

Wie alle anderen ASEM-Länder hat auch die Regierung Indonesiens kein offizielles Dokument zu ihrer ASEM-Politik veröffentlicht, in dem die eigenen Interessen an dem Prozess dargelegt werden. Ranghohe Mitarbeiter des indonesischen Außenministeriums weisen jedoch unmissverständlich darauf hin, dass Jakarta seit der Asienkrise das Interesse an dem Prozess verloren hat, weil in Indonesien die Außenpolitik über relativ geringe Bedeutung verfügt, während die Innenpolitik die beherrschende Rolle spielt. Nach den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Asienkrise möchte die Regierung sich die ASEM zunutze machen, um Hilfe von den Europäern zu erhalten. Wie ihre Amtskollegen in Thailand auch, sind die indonesischen Diplomaten davon überzeugt, dass Asien und Europa die Chance zum Aufbau eines Forums haben, in dem regionale und interregionale Prozesse koordiniert und auf globaler Ebene eingesetzt

werden können. Nach Ansicht der indonesischen Diplomaten wird die ASEM zumindest langfristig dem Ziel dienlich sein, das eigene politische Gewicht auf internationaler Ebene zu vergrößern, weil die USA an ihr nicht beteiligt sind.

### *Die europäische Seite*

Was den internationalen Handel angeht, stehen die Mitgliedstaaten der EU der übrigen Welt wie eine Phalanx gegenüber. Im auswärtigen Bereich jedoch stehen einer solchen vereinten Front bzw. einer gemeinsamen Außenpolitik der EU Hindernisse der verschiedensten Art entgegen. Dazu gehört z.B. die Tatsache, dass die EU kein Staatsgebilde ist. Viele Mitgliedstaaten geben nur ungern die Kontrolle über ihre Außenpolitik aus der Hand, andere wiederum möchten ihre traditionellen Sonderbeziehungen zu bestimmten Weltteilen nicht aufgeben, und die Verteidigung ist aus zahlreichen Gründen ein äußerst schwieriges Problem. Es wäre deshalb irreführend, wenn man versuchen wollte, das Interesse der EU am ASEM-Prozess anhand ihres letzten Strategiepapiers für Asien vom September 2001 zu begründen. Das liegt daran, dass man es in der ASEM mit 26 Akteuren zu tun hat, d.h. an dem Prozess sind nicht nur zwei Akteure beteiligt, nämlich Asien und Europa, sondern 26, die beiden Regionen angehören. Einer dieser 26 Akteure ist die EU, vertreten durch die Kommission und den Präsidenten des Europäischen Rates. Die Zusammenarbeit im Rahmen des ASEM-Prozesses spielt sich nicht zwischen der EU und ASEM-Asien ab, sondern zwischen der EU, ihren 15 Mitgliedstaaten und den zehn asiatischen Teilnehmerländern. Es wäre deshalb falsch, wenn man die neue Asien-Strategie mit einer Politik der europäischen Region gegenüber der ASEM gleichsetzen wollte. Der Vorschlag der Kommission, einen umfassenden strategischen Rahmen für die Beziehungen zu Asien im kommenden Jahrzehnt<sup>16)</sup> zu schaffen, stellt zusammen mit den entsprechenden Detailausführungen die Haltung eines einzelnen ASEM-Akteurs dar.

Anders als Asien wird die europäische Seite nicht von Koordinatoren vertreten, die für einzelne territorial definierte Teilregionen wie Nordostasien und Südostasien sprechen. Für die EU fungieren die Kommission und der Präsident des Europäischen Rates als

16) „Communication from the Commission, Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships“, in: *Panorama*, 04/2001, Konrad-Adenauer-Stiftung, Manila, S. 57.



ASEM-Koordinatoren. Hier haben wir auch den Grund, warum sowohl die nationale als auch die supranationale Ebene, d.h. die EU-Ebene, eine wichtige Rolle im ASEM-Prozess spielen. Daher ist es auch erforderlich, die Interessen der europäischen Akteure mit Bezug auf die ASEM sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene zu untersuchen.

### *Die Mitgliedsländer der Europäischen Union*

Wie auf asiatischer Seite auch, zeigt sich bei den europäischen Akteuren nicht überall dasselbe Interesse am ASEM-Prozess. So hat sich Griechenland z.B. bislang keiner einzigen ASEM-Initiative angeschlossen, und die Diplomaten des Landes zögern nicht zu bekennen, dass das Interesse ihrer Regierung an Asien wegen mangelnder Wirtschaftsbeziehungen zur asiatischen Region gering ist. Dahingegen haben sich andere EU-Mitgliedstaaten wie z.B. Italien sehr früh für die ASEM-Initiative engagiert. So wurde z.B. das Venedig-Forum über Kultur, Werte und Technologie im Januar 1996 von Rom mitgetragen. Während des Gipfeltreffens in London 1998 nutzte das Gastgeberland die Gelegenheit, das Interesse Großbritanniens an Asien im Rahmen der ASEM demonstrativ zu bezeugen und das Land als wirtschaftliches „Zugpferd“ und als „Tor Asiens nach Europa“ darzustellen. Es war die Regierung von Tony Blair, die die Einrichtung eines „ASEM-Treuhandfonds“ als Initiative vorschlug – wenn auch nur als Reaktion auf entsprechendes Drängen seitens des südostasiatischen ASEM-Koordinators. Außer von Großbritannien wurde der ASEM-Prozess auf europäischer Seite auch von Frankreich und Deutschland aktiv unterstützt. Beide Länder haben bei den anderen Mitgliedern der EU sowie bei der Kommission viel Lobbyarbeit dafür geleistet, den ASEM-Prozess in Gang zu bringen.

Bei näherer Betrachtung des historischen Hintergrundes für den ASEM-Prozess wird klar, dass auf Seiten der europäischen Teilnehmer die wichtigsten Beweggründe für das erste Gipfeltreffen in Bangkok wirtschaftlicher Natur waren. Für die Beteiligung Europas am ASEM-Prozess ist die Vorstellung von einem sogenannten „asiatischen Jahrhundert“ maßgeblich. Als erstes Dokument zeigte das Asienkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 1993, dass

Asien für die außenpolitischen Entscheidungsträger in Europa immer wichtiger wurde. Die wirtschaftliche Dynamik der asiatisch-pazifischen Region, das Potenzial einer intensiveren wirtschaftlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Investitionen, Technologie und Privatwirtschaft und schließlich die drohende Konkurrenz durch die Vereinigten Staaten und Japan gaben Anlass zu Befürchtungen, die europäische Wirtschaft könnte den Anschluss an die Entwicklungen in der Region verlieren. Das von der schwedischen Regierung angeregte Projekt einer Asien-Strategie zeigte die ganze Komplexität der europäischen Interessen in der asiatischen Region. Zu den für eine „Asien-Perspektive“ wichtigen Indikatoren zählen hiernach die Weltwirtschaft, die institutionelle Entwicklung, die Lebensqualität, die Umwelt, die Menschenrechte und die Sicherheitslage in der Region.<sup>17)</sup>

Im Fall Deutschlands war die Einstufung Asiens als einer der Hauptzielbereiche der deutschen Außenpolitik als Teil der „Zukunftssicherung Deutschlands“ einerseits auch politisch motiviert<sup>18)</sup>, andererseits aber auch Teil der globalen Politik der Friedenssicherung. In diesem Gesamtzusammenhang wurde in Bonn betont, wie wichtig es sei, in einen Dialog mit dem neu eingerichteten APEC-Prozess einzutreten, die Beziehungen zur VR China auszubauen und die gesellschafts- und kulturpolitischen Bindungen an Asien zu stärken.<sup>19)</sup> Obwohl das Bundeskanzleramt zunächst nur zögerlich auf den Singapurener Vorschlag einging, galt das 1. ASEM-Gipfeltreffen auch für die deutschen Interessen als wichtiges Ereignis. Der Umfang der konkreten Nachfolgendermaßnahmen, wie z.B. die Beteiligung des Privatsektors im Rahmen des neuen Asia-Europe Business Forum (AEBF), die Gründung der Asia-Europe Foundation (ASEF), zu der Deutschland den größten Beitrag aller EU-Mitgliedsstaaten leistete, und die Einbindung der VR China in den ASEM-Prozess lösten bei den mit Asien befassten Teilen der deutschen Regierungsbürokratie geradezu eine Art ASEManie aus. Aufgrund der Asienkrise waren diese hochfliegenden Pläne aber leider schon wieder im Absturz begriffen, als sich die Staats- und Regierungschefs 1998 in London zum 2. ASEM-Gipfel trafen. Dabei verloren zwar die kurzfristigen wirtschaftli-

17) Vgl. Ministry for Foreign Affairs (Hg.), *Our Future with Asia. Proposal for a Swedish Asia Strategy*, Stockholm 1999.

18) „Asienpolitische Konzeption der Bundesregierung“, Art. I, 1 [www.asienhaus.org](http://www.asienhaus.org), 6.11.2003.

19) „Zehn Leitlinien zur deutschen Asienpolitik“, in: Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, Berlin, 1995, S. 1025.

chen Aspekte der Zusammenarbeit immer mehr an Bedeutung, aber gleichzeitig trat der ASEM-Prozess als potenzielles Mittel zur Durchsetzung der langfristigen außenpolitischen Strategie Deutschlands immer mehr in den Vordergrund. Deutsche Diplomaten sind der Ansicht, dass der ASEM-Prozess ein emanzipatorisches Element in sich birgt, das den ASEM-Teilnehmern die Möglichkeit zu Kontakten auf einer neuen Grundlage bietet, und zwar hauptsächlich deswegen, weil die USA nicht an diesem Prozess beteiligt sind. Nach den Anschlägen vom 11. September hat dieser Aspekt der Zusammenarbeit im Rahmen des ASEM-Prozesses auch aufgrund der Reaktion der amerikanischen Regierung auf die Bedrohung durch den grenzübergreifenden Terrorismus für die beteiligten Diplomaten und Politiker noch an Bedeutung gewonnen. Obwohl weder der deutsche Bundeskanzler an dem ASEM-Gipfeltreffen in Kopenhagen teilnahm noch der deutsche Außenminister an dem Treffen seiner Amtskollegen in Bali im Juli dieses Jahres, sind hochrangige Vertreter des Außenministeriums in Berlin der Ansicht, dass der ASEM-Prozess im Rahmen der neuen internationalen Sicherheitsstruktur eine immer wichtigere Rolle spielt. Wie dringlich die Umsetzung des ASEM-Regimes ist, geht daraus hervor, welche Anstrengungen die amerikanische Regierung unternimmt, um die Interessen der USA anstatt auf multilateraler Basis unilateral durchzusetzen.

In diesem Zusammenhang ist die Rolle Frankreichs im Rahmen des ASEM-Prozesses besonders wichtig, weil Paris die ASEM als eine Möglichkeit sieht, die internationalen Beziehungen auf eine multipolare Grundlage zu stellen. Jacques Chirac, der an allen vier ASEM-Gipfeltreffen teilnahm, hat wiederholt die Notwendigkeit einer sogenannten multipolaren Welt betont, und die Regierungschefs Deutschlands und Großbritanniens sprachen sich bei einer der nicht öffentlichen Sitzungen des 2. ASEM-Gipfels in London ebenfalls für eine multilaterale Weltordnung aus. In seinem jüngsten Ostasienkonzept weist das deutsche Außenministerium auf die steigende Bedeutung regional- und sicherheitspolitischer Fragen in Asien hin. Soweit Entwicklungen in Asien globale Auswirkungen haben, liegt es im Interesse Deutschlands, seinen Einfluss z.B. im Rahmen des ASEM-Prozesses in

die Waagschale zu werfen. Aus diesem Grund bezeichnet das Außenministerium auch den politischen Dialog zwischen den Regierungsoberhäuptern und Außenministern als Dreh- und Angelpunkt der ASEM. Für die „deutsche Ostasienpolitik“ gelten dabei vier Prioritäten – erstens eine friedliche Lösung der Interessenkonflikte auf der koreanischen Halbinsel, in Taiwan und im südchinesischen Meer, zweitens die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, drittens der Aufbau von Strukturen für die gegenseitige Abstimmung und Zusammenarbeit zum Zweck der gemeinschaftlichen Lösung globaler Probleme und viertens die Förderung der wirtschaftlichen Interessen Deutschlands.<sup>20)</sup>

20) Vgl. Auswärtiges Amt (Hg.), *Aufgaben der deutschen Außenpolitik. Ostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Mai 2002, S. 14.

### *Die EU-Kommission und der Europäische Rat*

Die EU spielt im Rahmen des ASEM-Prozesses eine komplexe Rolle. Am bedeutendsten für das Niveau der interregionalen Zusammenarbeit ist dabei die Tatsache, dass auf der europäischen Seite die EU-Kommission und der Präsident des Europäischen Rates als ASEM-Koordinatoren fungieren. Da die Koordinatoren für Nordost- und Südostasien genauso wechseln wie die Präsidentschaft des Europäischen Rates, ist die EU-Kommission der einzige Akteur, der – wie es ein deutscher Diplomat ausdrückte – „mit der Institution des ASEM-Prozesses von Grund auf vertraut ist“ und *de facto* „den einzigen europäischen ASEM-Koordinator“ darstellt. Nach Meinung desselben hochrangigen Diplomaten handelt es sich dabei um einen bedeutenden Machtfaktor, da die Kommission „auf europäischer Seite quasi über ein Vorschlagsrecht verfügt“. Auf asiatischer Seite drücken sich z.B. die diplomatischen Vertreter des südkoreanischen Außenministeriums etwas weniger gewählt aus und bezeichnen ihrerseits die Kommission als „das Gehirn der ASEM“. Im Gegensatz dazu sind malaysische Diplomaten der Ansicht, die Rolle der EU-Kommission im ASEM-Prozess sei „überflüssig“, da es „bei der ASEM um staatliche Akteure geht“.

Von der EU-Kommission einmal abgesehen, spielt auch der EU-Präsident eine bedeutende Rolle. Zumindest diejenigen Staatsvertreter, die im Brüsseler Konzilium und in der für die Koordination der ASEM-Politik der einzelnen Nationen zuständigen

„Arbeitsgruppe Asien-Ozeanien“ tätig sind, sind der Ansicht, dass auf europäischer Seite die ASEM-Agenda unter den Regierungen abgesprochen wird.

### ■ **Gemeinsame Interessen**

Zur Beantwortung der Frage, ob die Koordination der einzelnen nationalen Interessensphären innerhalb des ASEM-Regimes zu einer Heranbildung neuer gemeinsamer Interessen unter den ASEM-Akteuren führt, erscheint es angebracht, die Rolle des politischen Dialogs zu überprüfen und zu untersuchen, ob die ASEM-Teilnehmer überhaupt gemeinsame Positionen zu bestimmten Fragen formulieren.

Der politische Dialog nahm während des Außenministertreffens 1999 in Berlin zum ersten Mal feste Formen an. Damals wurden Sicherheitsfragen bezüglich der koreanischen Halbinsel und der nordkoreanischen Raketentests genauso besprochen wie jüngste Entwicklungen in Russland, Kambodscha, im Kosovo, in Myanmar, in Osttimor und im südchinesischen Meer. Seit dieser Zeit ist die Bedeutung des politischen Dialogs innerhalb der ASEM stetig gewachsen. Deswegen entschieden sich die Staatsführer bei ihrer 3. Sitzung in Seoul im Jahr 2000 dafür, die Außenministertreffen künftig jedes Jahr und nicht mehr alle zwei Jahre stattfinden zu lassen. Bei dem Gipfeltreffen von Seoul nahmen denn auch zum ersten Mal alle 26 Teilnehmer eine gemeinsame Haltung zu einer bestimmten Sicherheitsfrage ein. In der „Erklärung von Seoul für den Frieden auf der koreanischen Halbinsel“ wurden Südkorea und Nordkorea nicht nur „dazu angehalten, auch weiterhin auf dem Erfolg des Gipfeltreffens (es handelt sich hier um den innerkoreanischen Gipfel von Pjöngjang vom 13. bis zum 15. Juni 2000) aufzubauen, um Frieden und Sicherheit in der Region zu fördern“, „die jüngsten positiven Entwicklungen in den Beziehungen zwischen der Demokratischen Volksrepublik Korea (DPRK) und den Vereinigten Staaten“ wurden ausdrücklich begrüßt. Auch wurde in der Erklärung ein Versuch unternommen, die Beziehungen zwischen der ASEM und Dritten näher festzulegen. Nach den Worten eines europäischen Diplomaten verfügt die Erklärung von Seoul über eine Art bindende Kraft und kann z.B. von der südkoreanischen Regierung

verwendet werden, um die Teilnehmer der ASEM bei Gelegenheit an ihre ermutigende Haltung zur sogenannten Sonnenscheinpolitik zu erinnern.

Die Frage, ob die ASEM-Teilnehmer gemeinsame Interessen haben und inwieweit sie daran interessiert sind, „gemeinsame Grundlagen“<sup>21)</sup> zu erarbeiten, lässt sich anhand der Absicht der Akteure untersuchen, die Reform der Vereinten Nationen im Rahmen des politischen Dialogs innerhalb der ASEM zu besprechen. Dieses Beispiel bedarf aus zwei Gründen einer Untersuchung: Einerseits deuten die bisherigen Entwicklungen in Sachen UN-Reform im Rahmen des ASEM-Prozesses darauf hin, dass schwere Interessenkonflikte unter den EU-Mitgliedsstaaten es der europäischen Seite unmöglich machen, sich auf eine Tagesordnung für die Debatte über die UN-Reform im Rahmen des Prozesses zu einigen. Da zwischen Deutschland und Italien keine Einigkeit über die Reform des UN-Sicherheitsrates besteht, blieb die Frage der UN-Reform insgesamt innerhalb der ASEM jahrelang blockiert. Andererseits einigten sich die Teilnehmer des 3. Treffens der ASEM-Außenminister im Jahr 2001 in Peking auf Initiative der Chinesen darauf, sich am Rande der UN-Generalversammlung in New York zu treffen.<sup>22)</sup> Diese Entwicklung führte zu zwei weiteren Ergebnissen von einiger Bedeutung. Erstens: Nachdem es nicht möglich war, bei der Sitzung in New York im Juni 1996 die Frage der UN-Reform zu besprechen, einigten sich die Teilnehmer auf die Einrichtung eines Forums auf globaler Ebene. Zum ersten Mal nach fünf Jahren einigten sich die ASEM-Akteure darauf, auf dieser Ebene nach einer gemeinsamen Grundlage und einer gemeinsamen Haltung zu suchen. Zweitens: Die wachsende Bedeutung der VR China als Akteur innerhalb des ASEM-Prozesses wird immer deutlicher. Nachdem die Frage der UN-Reform jahrelang durch Interessenkonflikte auf europäischer Seite blockiert worden war, machte es das Interesse Pekings möglich, im Hinblick auf die Suche nach gemeinsamen Grundlagen für die globale Ebene der Vereinten Nationen aus der Sackgasse herauszukommen, sodass die Akteure heute nicht mehr über, sondern in New York miteinander sprechen. Wie aus der Untersuchung der UN-Reform als Thema des politischen Dialogs klar hervorgeht, hat das ASEM-Regime nunmehr auch die Funktion

21) In Absatz 8 und 9 der AECF 2000 heißt es: „(Der) ASEM-Prozess dient dem Zweck, im Rahmen eines Dialogprozesses ein besseres gegenseitiges Verständnis herbeizuführen und die gemeinschaftliche Festlegung von Prioritäten für konzertierte und begleitende Maßnahmen zu ermöglichen. [...] Dies reflektiert den gemeinsamen Wunsch nach einer Stärkung des politischen Dialogs zwischen Asien und Europa und sollte deswegen durch die Hervorhebung und Ausarbeitung gemeinsamer Grundlagen gefördert werden“. Ibid.

22) „Um die Zusammenarbeit im Bereich von Fragen zu stärken, die der UN vorliegen, wurde [von den Außenministern] beschlossen, vor den Sitzungen der Generalversammlung zu Beratungszwecken Treffen der ASEM-Partner auf entsprechender Ebene anzusetzen, die entweder in New York oder an einem anderen vorher vereinbarten Ort zum Zwecke des Meinungsaustauschs über bestimmte Tagesordnungspunkte abgehalten werden sollen. Besagte Beratungsgespräche könnten je nach Absprache auch andere Formen annehmen.“ Erklärung des Vorsitzenden des 3. Treffens der ASEM-Außenminister, Peking, China, 24.–25. Mai 2001, Par. 6 (Kopie).

übernommen, den einzelnen Akteuren die Erarbeitung gemeinschaftlicher Positionen für die Vereinten Nationen zu ermöglichen – eine Entwicklung, die die Gründungsväter des ASEM-Prozesses nicht vorhersehen konnten.

Sowohl die Korea-Frage als auch die UN-Sitzungen der ASEM deuten darauf hin, dass die Akteure des Prozesses die ASEM mittlerweile erfolgreich zur Koordinierung ihrer Interessen in einem interregionalen Rahmen einsetzen. Dies soll nicht heißen, dass der Prozess aus dem Blickwinkel der EU-Kommission im Hinblick auf die dringend erforderliche „stärkere Koordination innerhalb der Union“<sup>23)</sup> Erfolg gehabt hätte, die in der ersten „Asien-Strategie“ aus dem Jahr 1994 als Vorbedingung für das beabsichtigte Engagement in Asien genannt wird. Die Entwicklung des ASEM-Prozesses während der letzten acht Jahre hat sogar gezeigt, dass an interregionalen Beziehungen immer mehr als zwei Akteure beteiligt sind. Andererseits zeigt die wachsende Häufigkeit bilateraler Kontakte im Rahmen des ASEM-Verfahrens, dass die einzelnen Nationalstaaten diesen interregionalen Ansatz für internationale Beziehungen nicht nur für multilaterale, sondern auch für bilaterale Kooperationsprojekte nutzen. Eine politische Untersuchung des Dialogs innerhalb der ASEM zeigt, dass die Außenpolitik der EU gegenüber Asien gestern, heute und morgen ein *mixtum compositum* der Außenpolitik der einzelnen EU-Mitgliedsländer sowie der EU selbst ist. Vielleicht ist das der Grund, warum die „neue Asien-Strategie der EU“ aus dem Jahr 2001 zu dem Thema einer „stärkeren Koordination innerhalb der Union“ relativ wenig zu sagen hat.

### ■ Die Erweiterungsfrage

Obwohl u.a. auch der deutsche Außenminister im Jahr 1997 klargestellt hat, dass zwischen der Erweiterung der ASEAN und der ASEM kein automatischer Zusammenhang besteht, empfahlen die Außenminister der ASEM bei ihrem Treffen im Jahr 2002, die Themen Mitgliedschaft und Erweiterung beim ASEM-Gipfel 2004 in Hanoi zu diskutieren. Die südostasiatischen ASEM-Teilnehmer und besonders Malaysia, dessen Regierung wiederholt für die Aufnahme der drei neuen ASEAN-Mitglieder eingetreten ist, arbeiten erfolgreich auf die Aufnahme aller

23) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat: Auf dem Weg zu einer neuen Asienstrategie, KOM(94) 314 endg./2, Brüssel, 27.7.1994, S. 3 (Kopie).

- 24) 4. Treffen der ASEM-Außenminister, Erklärung des Vorsitzenden, Madrid, 6.–7. Juni 2002, Par. 11 (Kopie).
- 25) Beim 9. Gipfeltreffen der ASEAN in Bali im Oktober dieses Jahres konnten sich die Mitgliedsländer der ASEAN nicht auf eine gemeinsame Myanmar-Politik einigen – wegen des Grundprinzips der Nichteinmischung.

ASEAN-Länder in den ASEM-Prozess hin. Aus diesem Grund wurden zum ersten Mal in der Geschichte der ASEM drei Länder, nämlich Kambodscha, Laos und Myanmar, in einem offiziellen Dokument der ASEM als potenzielle Beitrittskandidaten erwähnt.<sup>24)</sup> Gleichzeitig sind auch diplomatische Vertreter der Mitgliedsländer und der Kommission der Europäischen Union der Ansicht, dass die zehn im Rahmen der Erweiterung in die EU aufzunehmenden neuen Mitgliedsländer automatisch auch Teilnehmer der ASEM werden sollten. Aus diesem Grund spielt die Erweiterung sowohl der ASEAN als auch der EU eine bedeutende Rolle für die Erweiterung des ASEM-Prozesses.

Aber wegen des politischen Systems in Myanmar, und weil die ASEAN-Mitgliedsländer nicht bereit sind, die Menschenrechtspolitik der in Yangon herrschenden Generale zu sanktionieren<sup>25)</sup>, wird die Frage einer Erweiterung des ASEM-Prozesses höchstwahrscheinlich wieder ungelöst bleiben, wenn sich die ASEM-Führer 2004 zum fünften Mal in Hanoi treffen. Der Grund besteht darin, dass die europäische Seite nicht bereit ist, einer Einbeziehung Myanmars in den ASEM-Prozess zuzustimmen, solange die Regierung in Yangon ihre Politik gegenüber den Oppositionskräften im Lande nicht ändert. Das ASEM-Regime wird durch die Erweiterungsfrage unter enormen Druck gesetzt, da die europäischen Diplomaten nicht bereit sind, sich einen ASEM-Prozess ohne die neuen EU-Mitgliedsländer auch nur vorzustellen. Ob das aus diesem Dilemma resultierende Prinzip der Reziprozität die Verhandlungen beherrschen wird oder ein flexiblerer Ansatz vereinbart werden kann, ist immer noch die Frage. Das Problem der Zusammenhänge zwischen der Erweiterung der ASEAN, der EU und der ASEM muss jedoch bald gelöst werden, weil die Frage einer ASEM-Erweiterung solange blockiert bleibt, wie es den beiden Organisationen und den beteiligten Akteuren nicht gelingt, sich mit der Herausforderung erfolgreich auseinanderzusetzen, die die Zusammenarbeit in einer Welt gegenseitiger Abhängigkeiten darstellt.

Wie die Entwicklung des ASEM-Prozesses zeigt, werden etwaige neue Mitglieder des ASEM-Prozesses wahrscheinlich entweder der ASEAN oder der EU angehören. Es ist noch nicht sicher, ob Länder



wie Russland, Indien, Pakistan und die Schweiz – um nur einige von den mehr als 20 Ländern zu erwähnen, die ihr Interesse an einem Beitritt zur ASEM zum Ausdruck gebracht haben – irgendwann einmal im Lauf der zukünftigen Entwicklung tatsächlich der ASEM beitreten werden. Dass sich Staatsoberhäupter und Diplomaten seit dem ersten Treffen der ASEM 1996 noch nicht über eine mögliche Erweiterung einigen konnten, ist ein Hinweis darauf, dass die ASEM noch bis weit in das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hinein all denjenigen asiatischen und europäischen Akteuren nicht offenstehen wird, die an einer Mitgliedschaft interessiert sind. In dieser Hinsicht ist der Prozess schon immer eine geschlossene Gesellschaft gewesen und wird es für lange Zeit auch noch bleiben.

Selbst aus der vergleichsweise kurzen Geschichte des ASEM-Regimes geht hervor, dass die Interessen seiner Akteure im Rahmen der interregionalen Beziehungen stärker sind als ein rein unilateraler, bilateraler oder multilateraler Ansatz für internationale Beziehungen – solange sich diese konventionellen Formen der internationalen Zusammenarbeit nicht neuen Regionalisierungsprozessen beugen müssen. Da das ASEM-Regime und die Zusammenarbeit unter seinen Akteuren durchaus als experimentelle, neue Lösung für das Problem angesehen werden kann, in einem in der Entstehung begriffenen, multipolaren internationalen System ein neues Kräftegleichgewicht zu schaffen, ist die Frage der Erweiterung für das Weiterbestehen des ASEM-Regimes von entscheidender Bedeutung.