ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hilpert, Hanns Günther

Research Report

Europa trifft Asien - Asien trifft Europa: Wozu interregionaler Dialog und Zusammenarbeit?

SWP-Aktuell, No. 51/2004

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hilpert, Hanns Günther (2004) : Europa trifft Asien - Asien trifft Europa: Wozu interregionaler Dialog und Zusammenarbeit?, SWP-Aktuell, No. 51/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254517

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Europa trifft Asien – Asien trifft Europa

Wozu interregionaler Dialog und Zusammenarbeit?

Hanns Günther Hilpert

Vom 7. bis 9. Oktober trafen sich die Staats- und Regierungschefs Europas und Ostasiens im Rahmen der Asiatisch-Europäischen Treffen (ASEM) in der vietnamesischen Hauptstadt Hanoi zu ihrem fünften interregionalen Gipfel. Infolge der Osterweiterung der EU und der Norderweiterung der ASEAN-Gemeinschaft hat sich die Zahl der teilnehmenden Staaten auf nunmehr 38 erheblich vergrößert. Die damit erreichte Dimension der Gipfeltreffen, der jeweils für Anreise und Teilnahme von den Regierungschefs zu erbringende Zeitaufwand und die wieder einmal im Vagen und Unverbindlichen bleibenden Abschlußerklärungen lassen nach Sinn und Zweck derartiger Mammutgipfel fragen. Die trotz europäischer Widerstände vollzogene Aufnahme Birmas in den Kreis der Teilnehmerstaaten wirft zudem einen fahlen Schatten auf den politischen Dialog der beiden Großregionen. Dabei darf der europäisch-asiatische Dialog- und Kooperationsprozeß nicht allein am Maßstab des zurückliegenden Gipfels beurteilt werden. Als positive, in die Zukunft weisende Elemente bleiben über diesen Gipfel hinaus die starken ökonomischen Bindungen zwischen den beiden Kontinenten und das gemeinsame Interessen an Multilateralismus als internationalem Ordnungssystem.

Im Vordergrund des 1996 eingeleiteten Dialog- und Kooperationsprozesses der zwei Kontinente stehen der Meinungsaustausch der Staats- und Regierungschefs zu aktuellen außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Problemen, die Vereinbarungen wirtschaftlicher Zusammenarbeit sowie die Verstärkung des kulturellen Austauschs und Wissenstransfers. Die Breite und Vielzahl der behandelten Themen weckt zwangsläufig Skepsis. Und sie wird noch verstärkt durch die eher unverbindlich bleibenden Abschlußerklärungen der ASEM-Gipfel. So stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem strategischen Nutzen der interregionalen Zusammenarbeit. Weitergehend gefragt: Gibt es eigentlich einen spezifischen Mehrwert von ASEM, der sie von eben »nur« nützlichen Bereichen der Zusammenarbeit abhebt? Kann die Ebene der interregionalen Kooperation eigentlich etwas leisten, das auf internationaler, regionaler oder zwischenstaatlicher Ebene sonst nicht erreichbar wäre? Prüft man unter dem Aspekt des Mehrwerts die zahlreichen Facetten des europäisch-asiatischen Dialog- und Kooperationsprozesses durch,

kristallisieren sich zwei besondere strategische Potentiale heraus.

Strategische Potentiale

Erstens kann ASEM ein wirkungsvolles Instrument der Außenwirtschaftsförderung und des ökonomischen Interdependenzmanagements sein. Sowohl Europa als auch Asien müssen bestrebt sein, ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen weiter auszubauen und die existierenden Potentiale der Wohlstandsmehrung besser auszuschöpfen. Europas Wirtschaft will die lukrativen Märkte Asiens nicht den amerikanischen und japanischen Wettbewerbern überlassen, und Asien wünscht sich seinerseits eine stärkere Diversifizierung der eigenen Außenwirtschaftsbeziehungen. Andererseits haben beide Seiten angesichts des erreichten Niveaus der wirtschaftlichen Verflechtung und der entstandenen Abhängigkeiten ein Interesse daran, möglichst gemeinsam Risiken zu begrenzen und Probleme zu bewältigen. Die für derartige Aufgaben erforderlichen Strukturen und Institutionen sind für den transatlantischen und den transpazifischen Handels- und Wirtschaftsverkehr seit langem vorhanden. ASEM bemüht sich darum, dies für die dritte zentrale interregionale Achse der Weltwirtschaft nachzuholen.

Zweitens haben Europa und Asien die Chance, mittels ASEM gemeinsam auf die internationale Ordnungspolitik Einfluß zu nehmen, sowohl in internationalen Gremien als auch direkt gegenüber den USA. Gerade weil die transatlantische Beziehung für die USA heute weniger bedeutend ist, als sie es noch in den Zeiten des Kalten Krieges war, und gerade weil die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der USA zu Asien immer wichtiger werden, ist das Zusammenwirken von Europa und Asien im trilateralen Konzert so essentiell. Dabei kann es keinesfalls darum gehen, eine europäisch-asiatische Gegenmacht zu den USA aufzubauen. Einzig China hätte ein Interesse daran, den Einfluß der USA in Asien zurückzudrängen. Für eine wirklich substantielle Rolle fehlen Europa ohnehin die Fähigkeiten. Die USA bleiben für die Region unverzichtbar: als Garantiemacht des pazifischen Friedens, als maßgeblicher Importmarkt für asiatische Industrieprodukte, als größter Kapitalinvestor vor Ort und als Quelle von Innovation und Inspiration. Es geht also nicht um Machtpolitik, sondern um internationale Ordnungspolitik. Hier liegt eine besondere Chance von ASEM. Angesichts des unilateralen Agierens der USA – in der Handelspolitik (Abschluß bilateraler Freihandelsabkommen), in der Umweltpolitik (Ablehnung des Kyoto-Protokolls), im Völkerrecht (Ablehnung des internationalen Strafgerichtshofes), in der Menschenrechtspolitik (Guantánamo) und in der Sicherheitspolitik (Präemptionsdoktrin) – haben beide Regionen ein genuines Interesse an der Stärkung des Multilateralismus als Ordnungsprinzip der internationalen Politik. Europa wie Asien sind betroffen über den erlittenen Verlust eigener Macht und wünschen eine Fortentwicklung der im Ansatz vorhandenen, teils unzureichenden *global governance*-Strukturen.

Zwischen dem grundsätzlichen Wunsch der Regionen nach multilateraler Gestaltung und Mitwirkung und ihrer praktischen Fähigkeit zur Koalitionsbildung dürfte aber bis auf weiteres noch eine Lücke klaffen. Höchst unwahrscheinlich ist, daß ASEM in internationalen Gremien als veritable Einheit auftritt. Zu unterschiedlich sind die Interessenlagen, zu heterogen sind Asien und Europa zusammengesetzt. Es sollte auch nicht vergessen werden, daß Europas wichtigster ASEM-Partner, China, vermutlich innere Vorbehalte gegen das Multilateralismus-Prinzip hegt. Und Japan und Südkorea sind über ihre bilaterale Sicherheitsallianz existentiell auf die USA angewiesen. Realistischer erscheinen deshalb Ad-hoc-Koalitionen einzelner europäischer und asiatischer Staaten. Für eine Koalitionsbildung, zur Agendafestlegung und zur Positionsabstimmung können die ASEM-Dialoge aber eine durchaus sinnvolle institutionelle Grundlage bilden.

Bewertungsmaßstäbe

Die Identifizierung strategischer Kernaufgaben für ASEM soll nicht suggerieren, daß der interregionale Kooperationsmechanismus nicht auch anderen Zwecken dienen könnte. Tatsächlich existieren eine ganze Reihe weiterer nützlicher Aufgaben für Dialog und Zusammenarbeit im ASEM-Rahmen. Zu denken ist beispielsweise an den allgemeinen politischen Dialog, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, den kulturellen und wissenschaftlichen Austausch, möglicherweise gar an eine Einbindung Europas in sicherheitspolitische Aufgaben in Asien. Im Unterschied zu den als strategisch erachteten Kernfunktionen ist es allerdings nicht zwingend, daß diese Aufgaben interregional im Rahmen von ASEM behandelt werden. Vorstellbar wären auch zwischenstaatliche Vereinbarungen oder eine Zusammenarbeit in internationalen Institutionen.

Aus der analytischen Trennung zwischen einerseits nützlichen, andererseits strategisch wichtigen Aufgaben läßt sich eine entsprechende Differenzierung von Kriterien ableiten, die eine grundsätzliche Beurteilung der interregionalen ASEM-Kooperation erlauben. Als Kriterien bieten sich folgende Leitfragen an:

1. Werden die besonderen strategischen Chancen ASEMs für Wirtschaft und Politik Europas und Asiens genutzt?
2. Stimmt das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag? Trägt die interregionale Kooperation hinreichend Früchte, um den nicht unwesentlichen Aufwand an Zeit und Kosten zu rechtfertigen?

Das erste Kriterium leitet sich aus der Darlegung der strategischen Potentiale ab. Die zweite Frage nach dem Aufwand-Ertragsverhältnis ist zusätzlich zu stellen, weil die Tatsache allein, daß ASEM positive Beiträge etwa zur politischen Annäherung, zur ökonomischen Verflechtung und zur allgemeinen Verständigung zwischen den beiden Kontinenten leistet, die Existenz des interregionalen Dialogs nicht rechtfertigt. Den positiven Ergebnissen sind die politischen und wirtschaftlichen Kosten des Engagements gegenüberzustellen. Weiterhin ist der Gesamtkontext der politischen und wirtschaftlichen Interessen Europas (und Asiens!) im Blick zu behalten: Wie wichtig ist überhaupt Asien für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Europas? Wie wichtig ist umgekehrt Europa für Asien?

Der Gipfel von Hanoi: Gemeinsamkeiten und Kontroversen

Betrachtet man den zurückliegenden ASEM-Gipfel in Hanoi im Lichte der oben skizzierten Kriterien, sind durchaus kleine Fortschritte erkennbar. Positiv zu bewerten ist insbesondere das neuerliche Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs zum »Multilateralismus und zu einer fairen und gerechten und auf Regeln beruhenden internationalen Ordnung mit starken Vereinten Nationen in ihrem Kern«. Eine ähnliche Erklärung hatten bereits die ASEM-Außenminister bei ihrem Treffen im irischen Kildare im April 2004 abgegeben. Über diese Erklärung hinaus wurde in Hanoi sogar eine europäisch-asiatische Zusammenarbeit in internationalen Gremien vereinbart. Was die hehren Beschlüssen in den Niederungen der internationalen Politik allerdings wert sind, muß sich erst noch erweisen. Angesichts der heterogenen Interessenlagen darf man berechtigte Zweifel daran haben, daß es künftig ein abgestimmtes Vorgehen der Nationalstaaten Asiens und Europas auf internationalem Parkett geben wird. Gleichwohl hat sich in der Hanoier Erklärung eine Gemeinsamkeit offenbart, wie sie in den neunziger Jahren kaum denkbar gewesen wäre. Man sollte nicht ausschließen, daß sich ASEM aufbauend auf dem Konsens von Hanoi zu einer potenten Diskussions- und Verhandlungskoalition zur Erhaltung und Stärkung multilateraler Regelwerke entwickelt.

In anderen Bereichen war die Hanoier Konferenz weniger ertragreich. Insgesamt blieben die Gespräche und die vereinbarte Abschlußerklärung unverbindlich, die Teilnehmer konnten sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen. Zwei

Deklarationen zum »Dialog der Kulturen und Zivilisationen« und für eine »engere wirtschaftliche Partnerschaft« wurden verabschiedet. Die erste betont die Bedeutung der kulturellen Vielfalt als gemeinsames Erbe der Menschheit und nennt Prioritäten für die künftige Zusammenarbeit. Die zweite konkretisiert als gemeinsames Ziel die Ausweitung des bilateralen Handels und des Investitionsverkehrs, die Entwicklung regionaler Rentenmärkte und eine Zusammenarbeit in den Bereichen Information und Telekommunikation, Energie, Transport, Tourismus, gewerblicher Rechtsschutz sowie kleine und mittlere Unternehmen.

ASEM: Ein differenzierter Kooperationsprozeß

Für eine umfassende Bewertung des europäisch-asiatischen Dialogs ist die Perspektive eines Rückblicks auf den Hanoier Gipfel jedoch zu eng. Es empfiehlt sich, das Blickfeld auf die gesamten acht Jahre der ASEM-Kooperation auszuweiten. Unter diesem Blickwinkel erscheint der Hanoier Gipfel als Fortsetzung eines Prozesses der gegenseitigen Annäherung, Verständigung und Interdependenz zwischen Europa und Ostasien. ASEM hat sich zu einem differenzierten und mehrschichtigen Dialog- und Kooperationsprozeß entwickelt, beruhend auf den drei Säulen politischer Dialog, wirtschaftliche Kooperation und kulturelle und soziale Zusammenarbeit. Außerhalb der im zweijährigen Rhythmus abgehaltenen Treffen der Staats- und Regierungschefs findet eine inhaltsorientierte Zusammenarbeit der Außenminister, der Handels- und Wirtschaftsminister, der Finanzminister, der Kultur- und Wissenschaftsminister, der Innenminister, der Minister für Arbeit und Soziales und der Umweltminister statt. Der Dialog der Minister wird ergänzt und inhaltlich substantiiert durch Treffen auf untergeordneter Direktorenebene. Auch nichtstaatliche Akteure sind in die interregionale Kooperation eingebunden, wodurch ASEM eine breitere Fundierung erfährt. So steht die Privatwirtschaft der Politik mittels des Asiatisch-Europäischen Wirtschaftsforums beratend, empfehlend und fordernd zur Seite. Die Beteiligung der Zivilgesellschaften erfolgt durch die in Singapur angesiedelte Asien-Europa-Stiftung zur kulturellen Zusammenarbeit und das parallel zu den Gipfeln stattfindende »People's Forum«. Ganz generell hat die Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren erheblich an Breite und Substanz gewonnen. Europas politische und gesellschaftliche Bindungen an Ostasien haben sich erweitert und vertieft.

Die Rolle der Asienkrise

Wie wichtig die politische Verankerung der prosperierenden wirtschaftlichen Ebene ist, legte die asiatische Finanz- und Strukturkrise offen, die im Juli 1997 – im Jahre eins nach dem offiziellen Start ASEMs – überraschend eintrat. Im asiatisch-europäischen Kontext wurde die Asienkrise aus drei Gründen bedeutsam:

Erstens hielt Europa auch gegen innere Widerstände die eigenen Märkte für die im Zuge der Krise rapide anschwellenden Importe aus Asien offen und tolerierte den kräftigen Anstieg bilateraler Handelsbilanzdefizite gegenüber den Krisenländern. Europa leistete so einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Asienkrise und gewann in Ostasien spürbar an Statur und Reputation. Es wurde offensichtlich, welche Relevanz Europa für Asien besaß. Die in Asien weit verbreiteten Vorstellungen einer »Festung Europa« und eines Kontinents im politischen und wirtschaftlichen Abstieg sind erschüttert.

Zweitens mußte man in Europa schmerzlich erfahren, daß ökonomische Krisen im fernen Asien auf die europäische Konjunktur durchschlagen und spürbare Wachstumsverluste zur Folge haben können. Die wechselseitige außenwirtschaftliche Abhängigkeit der beiden Großregionen ist offensichtlich weitreichender, als bislang allgemein wahrgenommen wurde.

Drittens zeigte sich, daß bilaterale Konsultations- und Kooperationsmechanismen existieren, die zur Bewältigung und politischen Bewertung der Krise ausgesprochen nützlich waren. Europa nutzte den zweiten ASEM-Gipfel in London (1998), um den von der Krise betroffenen Staats- und Regierungschefs Asiens grundsätzliche Solidarität zu signalisieren. Die Konsultationen der Finanzminister und der Minister für Handel und Wirtschaft wurden zum Meinungsaustausch über die adäquaten Strategien der Krisenbewältigung genutzt. Auf Expertentreffen vermittelten die Europäer ihre Erfahrungen mit monetärer Integration, Regulierung der Finanzmärkte und makroökonomischer Steuerung.

Positive Zwischenbilanz des Außenwirtschaftsverkehrs ...

Die Asienkrise hat die ökonomische Abhängigkeit der beiden Regionen erkennen lassen und drastisch deutlich gemacht, wie wichtig eine politische Flankierung der interregionalen wirtschaftlichen Verflechtung ist. Hat aber der asiatisch-europäische Konsultations- und Kooperationsprozeß auch positiv auf den bilateralen Handels- und Wirtschaftsverkehr eingewirkt? Ein Blick auf die tatsächliche Entwicklung der Handels- und Investitionsströme hilft dies empirisch zu klären. In aggregierter Gesamtsicht zeigt ein Vergleich der relativen Außenhandelspositionen (Europas und Asiens) in den Eckjahren 1994 und 2002 ein differenziertes Bild (siehe Tabelle):

Der Marktanteil Europas an den Importmärkten Asiens ist von 1994 bis 2002 größer geworden (von 14,0 auf 14,6%) und übersteigt inzwischen den in diesem Zeitraum gefallenen Anteil Nordamerikas. Diese positive Entwicklung kann aber nicht verdecken, daß Europas Position weiterhin deutlich unterhalb dessen liegt, was angesichts seines Anteils am Welthandel (ca. 26% ohne Berücksichtigung des innergemeinschaftlichen EU-Handels) erwartet werden könnte. Noch immer partizipiert Europa nur unterdurchschnittlich am ostasiatischen Wachstumsmarkt. Im betrachteten Zeitraum hat zudem der Anteil Asiens an Europas Exporten abgenommen (von 8,1 auf 7,1%). Deutschland hat übrigens seine Position als wichtigster europäischer Handelspartner Asiens verteidigt, wenngleich die Zuwächse etwas geringer ausfielen als der europäische Durchschnitt.

Tabelle
Der Stellenwert des Europa-Asien-Handels im Außenhandel Europas und Asiens
– Anteile am gesamten Ex- und Import in % –

	1994	*2002*
Asiatische Exporte		
nach Europa	13,9	15,8
nach Nordamerika	28,5	24,6
Asiatische Importe		
aus Europa	14,0	14,6
aus Nordamerika	18,0	14,0
Europäische Exporte*		
nach Asien	8,1 (17,8)	7,1 (15,0)
nach Nordamerika	8,1 (18,0)	10,4 (22,0)
nach Osteuropa und in die Türkei	7,2 (15,9)	10,0 (21,1)
Europäische Importe*		
aus Asien	10,9 (23,5)	11,5 (23,8)
aus Nordamerika	8,4 (18,1)	7,9 (16,4)

Abgrenzungen:
Europa: EU-15, Visegrád-4, Norwegen, Rußland, Schweiz
Asien: ASEAN, China, Hongkong, Indien, Japan, Korea, Taiwan
Nordamerika: Kanada, Mexiko, USA

* Werte in Klammern: Ohne Berücksichtigung des innergemeinschaftlichen Handels, dessen Anteil am gesamten Außenhandel der EU sich auf über 60% beläuft.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von IMF-Statistiken (*IMF*, Direction of Trade Statistics).

Aus asiatischer Sicht hat sich der interregionale Handel positiv entwickelt. Sowohl Europas Bedeutung als Zielregion asiatischer Weltexporte (1994 13,9%; 2002 15,8%) als auch der Anteil Asiens an Europas Importmärkten (1994 10,9%; 2002 11,5%) sind gestiegen. In Asien hat ein Stabwechsel stattgefunden: China und nicht mehr Japan ist inzwischen der wichtigste

europäische Handelspartner in der Region. Deutlich zugenommen hat zudem der europäische Austausch mit Indien und Vietnam, während der bilaterale Handel mit den übrigen ASEAN-Staaten stagnierte oder sich gar rückläufig entwickelte.

Nationale Direktinvestitionsstatistiken weisen aus, daß europäische Unternehmen parallel zum Export auch bei ihren laufenden Direktinvestitionen in Ostasien deutlich zugelegt haben. Gleichwohl bleiben die Gesamtbestände der führenden europäischen Investorenländer (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Schweiz) erheblich hinter den höheren Beständen der USA und Japans zurück.

Die Analyse der Handels- und Investitionsdaten zeigt, daß sich Europas Position in Asien etwas verbessert hat, aber seinem Potential noch immer nicht angemessen ist. Welchen Anteil die Politik an dieser Entwicklung hat, ist nicht eindeutig zu ermessen. Es sprechen indes plausible Argumente für die Annahme, daß die Politik eine positive Rolle gespielt hat. Konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen waren etwa die bereits 1998 verabschiedeten ASEM-Aktionspläne zur Erleichterung des Handels und zur Förderung der wechselseitigen Direktinvestitionen. Denkbar ist auch, daß die von ASEM angestoßene Zusammenarbeit in den Bereichen Infrastruktur (Transport, Telekommunikation, Energie), Umweltschutz, Wissenschaft und Technologie, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Regulierung der Finanzmärkte europäischen Unternehmen Geschäftskontakte vermittelt. Wichtiger als derartige konkrete Maßnahmen der mittelbaren Außenwirtschaftsförderung dürfte aber der Wandel gewesen sein, den die beidseitigen Perzeptionen durchlaufen haben. So hat sich in Asien das Image Europas merklich verbessert – ein Stimmungswechsel, von dem die Wirtschaft profitieren konnte: Das vormals weit verbreitete Mißtrauen gegenüber Europas technologischen Fähigkeiten ist geschwunden, europäische Unternehmen haben bei lokalen Führungskräften als Arbeitgeber an Attraktivität gewonnen. In Europa wiederum wird Ostasien verstärkt als eine Wachstumsregion wahrgenommen, die der gezielten Aufmerksamkeit von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik bedarf. Die Außenwirtschaftsförderung räumte Asien sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene erstrangige Priorität ein. Zahlreiche europäische Unternehmen machten Asien zur Chefsache. Zusehends bemüht sich auch der europäische Mittelstand darum, in Asiens Märkten Fuß zu fassen.

...aber Asien bleibt für Europas Wirtschaft wichtige Zukunftsaufgabe

Die Erfolgsbilanz der europäischen Wirtschaft in Asien verdient Anerkennung. Die vorhandenen Möglichkeiten wirtschaftlicher Expansion in Asien sind aber bei weitem nicht ausgeschöpft. In Europas Wirtschaft und Politik mangelt es noch immer an Initiative, Vorstellungskraft und dem Willen, die sich bietenden Chancen zu nutzen. Europa sollte nicht vergessen, daß die Bemühungen um eine gute Position in den Wachstumsmärkten Asiens Bestandteil der eigenen Zukunftssicherung sind. Diese Positionierung muß deshalb *die* wirtschaftspolitische Daueraufgabe der auf längerfristige Wirkung ausgelegten ASEM-Kooperation bleiben.

Auch wenn die mittlerweile überwundene Finanz- und Strukturkrise in Südostasien Blessuren hinterlassen hat, ist Ostasien nach wie vor die bei weitem wachstumsstärkste Großregion der Weltwirtschaft. Die Strategie bleibt daher richtig, den Prozeß der wachsenden ökonomischen Verflechtung und Interdependenz über den Abbau politischer und kultureller Distanz zu unterstützen. Außenwirtschaftliche Ziele sollten aber vornehmlich mit Maßnahmen der Außenwirtschaftspolitik verfolgt werden. Hier gibt es auf beiden Seiten Defizite und entsprechenden Handlungsbedarf. In der Skala der EU-Handelspräferenzen stehen die Entwicklungsländer Asiens beinahe an letzter Stelle. Auch genießt die Region in der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft nicht die

gebotene Priorität. Auf der anderen Seite wird der Zugang zu Asiens Märkten behindert durch Zölle, durch mangelhaften Patent- und Markenschutz, durch administrative Hemmnisse und durch behördliche Auflagen, die nicht selten mit korrupten Praktiken verwoben sind. Angesichts der fortbestehenden Barrieren muß Europa die Zunahme bilateraler Freihandelsabkommen in der asiatisch-pazifischen Region mit Sorge erfüllen.

ASEMs Erbsünde

ASEM verdankt seine Entstehung nicht primär wirtschaftlichen Motiven. Die ökonomische Verflechtung Europas mit Asien und das rege privatwirtschaftliche Engagement sollten der politischen Kooperation nach Ansicht der Gründer quasi als materieller Unterbau dienen. Während aber die Ziele und Motive der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beider Regionen von Beginn an offenkundig und klar waren, blieben die politischen Ziele entweder unbestimmt und vage oder kontrovers. Auch das Verhältnis ASEMs zu den USA war von Anfang an unkonturiert. Bis heute gelang es beiden Seiten nicht, sich auf eine handlungsorientierte Fokussierung der interregionalen Zusammenarbeit und auf die gemeinsame strategische Nutzung der spezifischen Potentiale von ASEM zu verständigen. Der Fundus an Gemeinsamkeiten und kongruenten Interessen ist in der 38 Länder umfassenden ASEM-Gruppe zu dürftig.

Dieses bis in die Gegenwart wirksame Defizit läßt sich als ASEMs Erbsünde begreifen. Der Konstruktionsfehler, der mithin für die regelmäßig mehr oder minder zufällige Themenwahl bei den Gipfelkonferenzen verantwortlich ist, hemmt generell die Entscheidungsfindung der Gruppe. Da die Agenden grundsätzlich offengehalten sind, diskutieren die Staats- und Regierungschefs meist eine Vielzahl von Themen und Weltproblemen, ohne daß klar wird, welchen Beitrag zu ihrer Lösung sie jeweils leisten können oder wollen. Zum anderen bestimmen äußere Ereignisse die wesentlichen Dialogthemen, so in London (1998) die Asienkrise, in Seoul (2000) der innerkoreanische Aussöhnungsprozeß und in Kopenhagen (2002) der Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

Nachdem sich Europa aber nun einmal auf den in Asien beliebten offenen Dialog eingelassen hat, darf es jetzt den Mangel an Substanz nicht mehr beklagen. Die bisherige Erfahrung lehrt, daß die Präsenz der Staats- und Regierungschefs eher diplomatischen Protokollen zugute kommt als Konsensfindung und Einigung. Europas ambitionierte Erwartungen an den ASEM-Prozeß sind denn auch bislang fast durchgängig enttäuscht worden. Es hat weder eine wirkungsvolle Einflußnahme auf die WTO-Welthandelsrunde gegeben noch ein gemeinsames Agieren in der internationalen Ordnungspolitik oder gar eine Beteiligung Europas an der asiatisch-pazifischen Sicherheitspolitik. In Anbetracht der bescheidenen Ergebnisse darf das immer wieder konstatierte (und durchaus zu Recht kritisierte) Nichterscheinen europäischer Spitzenpolitiker auf den ASEM-Gipfeltreffen nicht verwundern. Wird das zugrundeliegende Kerndefizit aber nicht behoben, dürfte ASEM der allmähliche Abstieg in die Bedeutungslosigkeit drohen.

Wie könnte diese Tendenz umgekehrt werden? Förderlich wäre auf jeden Fall die Etablierung eines institutionellen Unterbaus und die formale Verpflichtung der Teilnehmer auf gemeinsame Werte und Grundsätze der Zusammenarbeit. Essentiell wäre zudem eine stärkere strategische Fokussierung. Die Empfehlung, die strategischen Potentiale der interregionalen Kooperation für ASEM zu nutzen, ist indessen nicht neu. Sie wurde bereits im ersten Jahr der ASEM-Kooperation von der wissenschaftlichen Politikberatung ausgesprochen. Es ist Zeit, ihr zu folgen.

Die birmesische Hypothek

Ein wichtiges positives Ergebnis der ASEM-Kooperation besteht in ihrer identitätsstiftenden Rückwirkung auf Europa und

auf Asien. So vereinbarten knapp zwei Jahre nach Beginn der ASEM-Kooperation die zehn asiatischen Gründungsmitglieder (ASEAN + China, Japan, Korea) die zukunftsweisende institutionelle Vertiefung des ostasiatischen Regionalismus im Rahmen der ASEAN+3-Kooperation. Ziel ist es, über eine engere Zusammenarbeit in der Finanz- und Währungspolitik internationale Finanzkrisen für die Region besser beherrschbar zu machen. Aber auch auf europäischer Seite stärkt das gemeinsame Auftreten gegenüber den asiatischen Partnern das Bewußtsein eigener Identität. Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme Birmas in den Kreis der ASEM-Mitgliedstaaten nicht nur für Asien selbst, sondern auch für Europa eine schwere Hypothek, das sich nach eigenem Selbstverständnis Demokratie und Menschenrechten zutiefst verpflichtet weiß.

Zugegebenermaßen gerieten Europa, Asien und ASEM unter ungünstigen Zeitumständen in diese mißliche Lage. Während die EU eine Erweiterung ASEMs um die zehn Beitrittsländer wünschte, bestand die ASEAN-Gemeinschaft ihrerseits auf der Aufnahme der drei neuen Mitgliedstaaten Birma, Kambodscha und Laos. Birma konnte aber für Europa wegen der brutalen Machtausübung der dort herrschenden Militärjunta und der fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen nicht akzeptabel sein. Als vermeintliche Lösung griff man auf die in Kildare vereinbarte Kompromißstrategie zurück, über den Anreiz der ASEM-Mitgliedschaft den nationalen Versöhnungs- und Demokratisierungsprozeß innerhalb Birmas voranzutreiben. Diese Strategie schlug jedoch insofern fehl, als sie in Birma nur für eine Verhärtung der Fronten sorgte. Unter diesen Umständen hätte Birma nicht aufgenommen werden dürfen. Birmas Aufnahme fand aber doch statt, weil die asiatische Seite und insbesondere der vietnamesische Gastgeber darauf bestanden. Um den Gipfel nicht zu gefährden, akzeptierte die EU unter der Bedingung, daß das Neumitglied bei dem Gipfeltreffen nicht durch seinen Staats- oder Regierungschef vertreten werde. Zugleich kündigte die europäische Seite an, bei ausbleibenden Fortschritten Sanktionen zu verhängen. Tatsächlich wurden inzwischen Sanktionen verfügt, wenn auch keine allzu harten. Zudem wurde in Hanoi die innenpolitische Lage in Anwesenheit des birmesischen Vertreters diskutiert. Die Abschlußerklärung ermuntert die birmesischen Akteure ausdrücklich, den Prozeß der nationalen Aussöhnung und Demokratisierung fortzusetzen. Aber die birmesischen Machthaber ließen sich weder durch Sanktionen noch durch Dialog beeindrucken. Im Gegenteil: Zehn Tage nach Beendigung des Gipfeltreffens wurde Premierminister Khin Nyunt entmachtet, der als Architekt und Motor des internen Demokratisierungs- und Friedensprozesses galt.

In bezug auf Birma herrscht nun Ernüchterung. Seine Aufnahme wird einen dunklen Schatten auf die weitere asiatisch-europäische Zusammenarbeit werfen. Betroffen davon ist zuallererst die ASEAN-Gemeinschaft, deren internationale Reputation durch die für das Jahr 2006 vorgesehene birmesische Präsidentschaft wohl Schaden nehmen wird. Im gleichen Jahr wird aber auch der sechste ASEM-Gipfel in Finnland stattfinden. Und da Birma dann eine herausgehobene Rolle in der ASEAN-Gemeinschaft spielen wird, dürfte es nur sehr schwer möglich sein, dem Ministerpräsidenten der »Union of Myanmar« die Teilnahme zu verweigern. Europa sollte sich auf die denkbare diplomatische Konfrontation mit Birma und ASEAN gut vorbereiten. Für die EU muß es darum gehen, Birma eine höhere Priorität in Europas gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik einzuräumen und in der europäischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik gegenüber dem Land eine einheitliche Linie zu finden. Insbesondere die unterschiedlichen Vorgehensweisen Frankreichs und Großbritanniens sind miteinander in Einklang zu bringen. Als gemeinsame Politik wird die bereits erzielte Verständigung auf Sanktionen gegenüber dem Militärregime jedenfalls kaum ausreichen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364