

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Kay Möller*

# **Für eine europäische Fernostpolitik**

Stand und langfristige Perspektiven

S 41  
November 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 Problemstellung und Empfehlungen
- 7 Der Ferne Osten als Nervenzentrum der internationalen Politik
- 8 Die EU in Fernost
- 10 Europäisch-fernöstliche Unvereinbarkeiten
- 13 Unvollkommene Akteure
- 17 Für eine europäische Fernostpolitik
- 20 Abkürzungen



### **Für eine europäische Fernostpolitik. Stand und langfristige Perspektiven**

Angesichts der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union (EU) und angesichts ostasiatischer Regionalismusprojekte spekulieren Beobachter seit dem Ende des Kalten Krieges und der ostasiatischen Krise von 1997/98 über die Genese einer multipolaren Welt, die eines Tages an die Stelle einer Welt unter amerikanischer Dominanz treten könnte. In diesem Zusammenhang wird seit Anfang der neunziger Jahre neben der Volksrepublik China auch Indien als bedeutende Wirtschafts- und Militärmacht gehandelt. Auch die EU befaßt sich seit 1994 in Strategiepapieren zu ihrer Fernostpolitik und in einem Netzwerk bilateraler und transregionaler Dialoge mit diesem Themenkomplex. Der nach dem 11. September 2001 erfolgte Ausbau der militärischen Rolle der USA in der Region hat solchen Reflexionen in Europa und dem Fernen Osten zusätzliche Dringlichkeit verliehen.

Während die praktischen Aktivitäten der EU bisher nicht wesentlich über das Niveau von Erklärungen hinausgekommen sind und sich die europäischen Nationalstaaten in ihrer Politik vorwiegend an handelspolitischen Interessen orientieren, wäre eine konzeptionell schlüssige und aktiv betriebene Fernostpolitik im wohlverstandenen Interesse Europas. Die Region zwischen dem Khyber-Paß und Yokohama ist sowohl als potentieller Wachstumsmotor und geeinter Akteur wie auch als Produzent von Massenvernichtungswaffen und Quelle konventioneller und nicht-militärischer Risiken von sehr großer internationaler Bedeutung. Die Frage, welches übergreifende Prinzip die Welt des 21. Jahrhunderts strukturieren wird, wird in erster Linie hier entschieden. Es ist für Europa unverzichtbar, diesen Prozeß nachzuvollziehen und im eigenen Sinne zu beeinflussen.

Die Studie analysiert Stand und Perspektiven der europäischen Fernostpolitik anhand von Instrumenten und Einfluß, zugrundeliegenden Konzepten und strukturellen Problemen. Sie gelangt zu folgenden Ergebnissen:

1. Die konzeptionelle Verknüpfung des südasiatischen Sicherheitskomplexes auf dem indischen Subkontinent mit dem ostasiatischen Sicherheitskomplex zwischen Birma und Japan zu einer fern-

östlichen Gesamtregion ist insbesondere in bezug auf nichtmilitärische Risiken sinnvoll. Sie wäre darüber hinaus auch im Hinblick auf die gesamtregionale Kräfterdynamik von Vorteil. Solange diese Verknüpfung nicht Gegenstand fernöstlicher Kooperationsprojekte ist und Europa hier eine allenfalls sekundäre Rolle spielt, besteht die nächstbeste Lösung in einer konsequenten Nutzung bestehender europäischer und nationaler Dialoge mit regionalen Partnern und den USA als Frühwarninstrumente.

2. Ihrem Anspruch zum Trotz ist es der Fernostpolitik der EU bisher nicht gelungen, substantielle und operative Zusammenhänge zwischen dem südasiatischen und dem ostasiatischen Sicherheitskomplex herzustellen. Verantwortlich für dieses Unvermögen sind sowohl unzureichende Instrumente einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wie auch stark divergierende Integrationsniveaus in den beiden Sicherheitskomplexen. Selbst in Ostasien, wo Regionalismusprojekte vergleichsweise rege erörtert werden, scheitert deren konsequente Umsetzung bisher noch an Unterschieden der politischen Systeme und an verbreitetem gegenseitigem Mißtrauen.
3. Viele Experten gehen ungeachtet dessen davon aus, daß sich der Ferne Osten bzw. seine subregionalen (süd- und ostasiatischen) Komponenten und die EU langfristig zu wichtigen internationalen Akteuren entwickeln werden. Damit es dazu kommt, müßte sich Europa allerdings entweder an einer neuen Gleichgewichtspolitik beteiligen, das heißt mit dem dann insgesamt oder in Teilen integrierten Fernen Osten oder mit Dritten strategische Bündnisse eingehen, oder diese Akteure schrittweise in einen »globalen Kern« aus demokratischen und marktwirtschaftlichen Staaten integrieren. Angesichts der politischen und ökonomischen Verfassung Europas und der EU-Mitgliedstaaten und ihrer generell positiven Einstellung zu multilateralen Strategien ist die zweite Variante wahrscheinlicher, wobei derzeit offenbleiben muß, welche fernöstlichen Akteure zum »globalen Kern« gehören werden. Ihre Einbeziehung wäre aus ordnungspolitischen Gründen in jedem Fall wünschbar.
4. Eine weitreichende internationale Integration müßte in einer weniger konjunkturabhängigen und weniger auf Zeitgewinn spielenden europäischen Fernoststrategie resultieren und dabei Kriterien für die Legitimität und Kooperationsfähigkeit der regionalen Partner entwickeln, wobei

Demokratisierung das wichtigste Kriterium und Demokratieförderung das Hauptinstrument wären. Sollte dieses Ziel intraregional nicht weiterverfolgt werden können, müßte eine Kooperation mit einzelnen regionalen Akteuren angestrebt werden.

5. Die regionalen Akteure stehen vor der Wahl, als Demokratien und Marktwirtschaften innerhalb des »globalen Kerns« zu agieren oder Anti-Globalisierungsstrategien im Rahmen einer traditionellen Gleichgewichtspolitik zu entwerfen. Weil die Verteidigung des »Kerns« nicht den USA allein überlassen werden kann und soll, wird auch Europa nicht umhinkommen, militärische Kapazitäten zur Förderung seiner sicherheitspolitischen Interessen in Fernost bereitzustellen. Dabei muß es nicht, wie im amerikanischen Fall, darum gehen, nationalen wirtschaftlichen Interessen mit militärischen Mitteln Nachdruck zu verleihen oder, wie im amerikanischen, britischen und französischen Fall, Rüstungsexporte zu erleichtern. Die EU sollte sich vielmehr als institutioneller Partner für internationale oder regionale Peacekeeping-Operationen anbieten und sich bei Konfliktprävention und -bewältigung als ernstzunehmender sicherheitspolitischer Akteur in Fernost profilieren. Darüber hinaus wären militärische Optionen für den Fall eskalierender Spannungen in der Taiwan-Straße oder auf der Koreanischen Halbinsel schon deshalb zu prüfen, weil die amerikanische Militärpräsenz langfristig kein wirksames Mittel zu deren Eindämmung bleiben muß. Und schließlich erschwert gerade die amerikanische Militärpräsenz seit dem 11. September 2001 jene Vertiefung der regionalen Integration auf demokratischer Grundlage, die aus ordnungs- und sicherheitspolitischen Gründen im Zentrum jeder europäischen Außenpolitik stehen sollte.

## Der Ferne Osten als Nervenzentrum der internationalen Politik

Im Fernen Osten (bestehend aus dem indischen Subkontinent, Nordostasien und Südostasien) leben 56 Prozent der Weltbevölkerung, die heute 26 Prozent des internationalen Bruttoinlandsprodukts produzieren, und dieser Anteil wird tendenziell weiter steigen. Die Unternehmen der Region wickeln etwa ein Viertel des globalen Handels ab. Gleichzeitig beheimatet die Region 66 Prozent aller Menschen, die weltweit unterhalb der Armutsgrenze leben, und ist für 33 Prozent aller CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich.

Seit dem Ende des Kalten Krieges denken Politiker und Politologen darüber nach, ob und gegebenenfalls wie die derzeitige Dominanz der USA in der internationalen Politik vom Fernen Osten herausgefordert werden könnte. Dabei spielen sowohl unterschiedlich ausgeprägte und gelegentlich bilateral thematisierte Irritationen der größten Regionalstaaten China und Indien über diese Dominanz eine Rolle als auch Vorschläge kleinerer, insbesondere südostasiatischer Staaten, negativen intra- und interregionalen Auswirkungen von Dominanz und Irritation durch Integrationsprojekte zu begegnen, die vornehmlich Ostasien betreffen, in einigen Foren aber bereits die fernöstliche Gesamtregion berücksichtigen. Sollten solche nationalen und transregionalen Gleichgewichtsstrategien erfolgreich sein, würde die Welt multipolar und müsste sich Europa entweder als eigener Pol organisieren oder dem einen oder anderen Lager anschließen.

Darüber hinaus beheimatet der Ferne Osten eine offizielle (China), zwei erklärte (Indien und Pakistan), eine unerklärte (Nordkorea) und drei potentielle Atomwaffenstaaten (Japan, Südkorea, Taiwan). China hat in der Vergangenheit Nuklear- und Raketentechnologie exportiert, Pakistan Nukleartechnologie und Nordkorea Raketentechnologie, wobei die Abnehmer zumeist im Mittleren Osten angesiedelt waren. Seit der ostasiatischen Krise von 1997/98 ist die Subregion vermehrt mit nichtmilitärischen Risiken (Handel mit Drogen, Menschen, Kleinwaffen, illegale Migration) konfrontiert. Seit den achtziger Jahren haben internationale islamische Terroristen von diesem Umstand und von der relativ großen Durchlässigkeit nationaler Grenzen profitiert, indem sie sich vor Ort Rückzugs- und Rekrutierungsräume erschlossen. Im Januar 2002

erklärten die USA Südostasien zur »zweiten Front« in ihrem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus.

Nordostasien (und in begrenztem Maße noch Südostasien) sind schließlich potentielle Schauplätze für konventionelle Konflikte. Sowohl auf der Koreanischen Halbinsel als auch in der Taiwan-Straße ist das Kriegsrisiko seit den neunziger Jahren größer geworden, und die resultierenden Rüstungsdynamiken haben die Form eines gesamtregionalen Wett-rüstens angenommen. Sollten die latenten Konflikte eskalieren oder den Fernen Osten auf Dauer zu einer Bedrohung der internationalen Stabilität werden lassen, wären europäische Interessen erheblich beeinträchtigt.

Diese Interessen werden auf der nationalen Ebene bisher vornehmlich handelspolitisch definiert, und in der Tat haben die wirtschaftlichen Erfolge Japans und der ostasiatischen Schwellenländer in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren, Chinas in den achtziger und neunziger Jahren und Indiens seit den neunziger Jahren signifikant zu Wachstum und Beschäftigung in Europa beigetragen. Darüber hinaus besteht ein grundsätzliches europäisches Interesse, den Fernen Osten an die eigene (demokratische, marktwirtschaftliche, multilaterale) Praxis heranzuführen. Dieses Interesse wird bereits heute in zahlreichen Strategiepapieren der Europäischen Union zum Ausdruck gebracht und in bilateralen und transregionalen Dialogforen auch angesprochen, aber aufgrund des kommerziellen Imperativs und fehlender Instrumente nicht konsequent umgesetzt. Die folgende Analyse will diese Defizite beleuchten und Vorschläge für eine effektivere politische Praxis machen.

## Die EU in Fernost

Die Europäische Union verfügt seit 1994 über eine ausformulierte Fernostpolitik.<sup>1</sup> Deren jüngste Variante aus dem Jahr 2001<sup>2</sup> sieht eine verstärkte europäische Sicherheitsrolle in der Region und weltweit, mehr Handel und Investitionen, Armutsbekämpfung, Beiträge zum Schutz von Menschenrechten sowie zu Demokratisierung, *good governance* und Rechtsstaatlichkeit, Allianzbildung auf internationaler Ebene und eine Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis vor.

Die wichtigsten Foren für diese Politik sind Gipfeltreffen mit den ostasiatischen Staaten im Rahmen sogenannter Asia-Europe Meetings (Asem<sup>3</sup>) sowie außerhalb dieses Rahmens mit China, Indien, Japan und Südkorea, der Dialog der EU mit der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean<sup>4</sup>) und das transpazifische sicherheitspolitische Asean Regional Forum (ARF<sup>5</sup>), an dem sich die Union seit dem ersten Treffen 1994 beteiligt. Die wichtigsten Instrumente sind Kooperationsabkommen unterschiedlichen Formats,<sup>6</sup> darunter

1 Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Towards a New Asia Strategy*, Brüssel, 13.7.1994. Der Ferne Osten besteht aus Südasien und dem Pazifischen Asien (sowie, in der EU-Definition, Afghanistan).

2 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships*, Brüssel, 4.9.2001. Dieses Papier berücksichtigt erstmals auch Australien und Neuseeland.

3 Der erste Asem-Gipfel fand 1996 in Bangkok statt. Seither haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, Chinas, Japans, Südkoreas und der damaligen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations: Vietnam, Thailand, Singapur, Malaysia, Indonesien, Brunei, Philippinen) alle zwei Jahre getroffen.

4 Mitglieder: Vietnam, Thailand, Singapur, Malaysia, Indonesien, Brunei, Philippinen, Laos, Kambodscha, Birma.

5 Mitglieder: USA, China, Indien, Japan, Rußland, Australien, Kanada, Nord- und Südkorea, Neuseeland, Mongolei, Pakistan, die zehn Asean-Staaten und die EU. Papua-Neuguinea hat Beobachterstatus.

6 Zu diesen Formaten zählen sogenannte »comprehensive cooperation agreements« inklusive Kündigungsklauseln und Klauseln betreffend Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit (Nepal, Laos, Kambodscha, Bangladesch und Südkorea), entsprechende Abkommen ohne Kündigungsklausel (Indien, Mongolei, Sri Lanka, Vietnam,

gemessen an vergleichbaren Abmachungen mit Lateinamerika, dem Mittelmeerraum oder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten allerdings nur wenige »umfassende« Abkommen mit einer Menschenrechtsklausel.

Die fernöstliche Region (ohne Japan) war 2003 der drittgrößte Handelspartner der EU nach Osteuropa und den Staaten der Nordamerikanischen Freihandelszone (North American Free Trade Area, Nafta), mit denen die Union mehr als drei Viertel ihres Außenhandels abwickelt. Die europäische Seite hatte seit der ostasiatischen Krise von 1997/98 insbesondere im Chinahandel große Zuwächse verbucht und die Hoffnung gehegt, die USA noch 2004 als zweitgrößten und Japan 2005 als wichtigsten Handelspartner der Volksrepublik abzulösen.<sup>7</sup> Gleichzeitig wuchs das europäische Handelsdefizit mit der Region von 13,3 (1996) auf 121,5 Milliarden Euro (2000).<sup>8</sup>

Die europäischen Direktinvestitionen im Fernen Osten machen seit den achtziger Jahren etwa 4 Prozent aller europäischen Auslandsinvestitionen aus (Anteil aller amerikanischen Investitionen ca. 12 Prozent, aller japanischen ca. 25 Prozent).<sup>9</sup> Dabei war der Anteil Südasiens an allen europäischen Neuinvestitionen nach der Krise von 1997/98 rückläufig, der Anteil Indiens stagnierte und der Anteil Chinas nahm deutlich zu.<sup>10</sup> Eine kurzfristige weitere Zunahme von Neuinvestitionen ist insbesondere in Südostasien angesichts der anhaltenden Euro-Stärke und eines vielfach binneninduzierten Wachstums

Macau) und Abkommen ohne jegliche Klausel (Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien, Philippinen, Brunei, China).

7 Vgl. *The Wall Street Journal*, 5.2.2004, S. 1/14.

8 Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

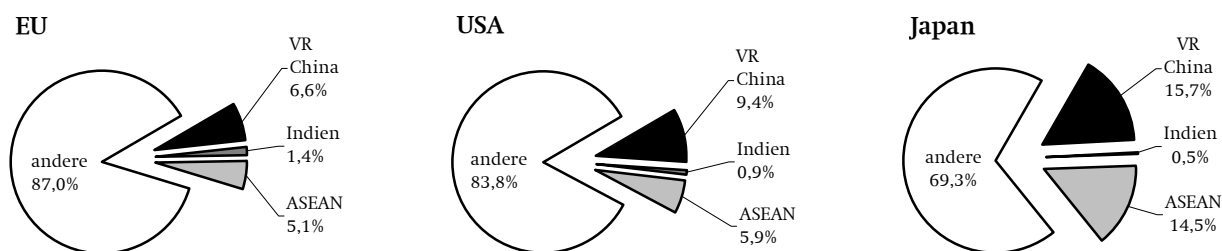
9 Vgl. *Hanoi Authority for Planning and Investment*, 2001 (online).

10 Südostasien: Anteil der europäischen Direktinvestitionen 2001 an allen ausländischen Direktinvestitionen: ca. 22%, Anteil dieser Investitionen an allen europäischen Neuinvestitionen außerhalb der EU: 1,8%; Indien: 13,5% bzw. 0,4%; China: 8,9% bzw. 1,2% (2002: 7% bzw. 2%). Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, A New Partnership with Southeast Asia*, Brüssel 2003; *dies.*, *Bilateral Trade Relations India*, Brüssel 2004; *dies.*, *A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, Brüssel 2003; Paolo Passerini, *EU-15 FDI in 2002*, Brüssel: Eurostat, 2004.



## Graphik

## Außenhandel der EU, der USA und Japans mit ausgewählten Ländern Asiens 2003



Quelle: Internationaler Währungsfonds, Direction of Trade Statistics, Washington, D.C., Juni 2004.

wahrscheinlich. Etwa 30 Prozent aller Entwicklungshilfeleistungen für fernöstliche Länder kommen aus der EU und ihren Mitgliedstaaten.<sup>11</sup>

Europas Handels- und Militärbeziehungen mit fernöstlichen Staaten sind nach wie vor national organisiert. Dabei ist die Bundesrepublik Deutschland wichtigster europäischer Handelspartner für die meisten Regionalstaaten, während Frankreich und Großbritannien die intensivsten Militärbeziehungen unterhalten.<sup>12</sup> Darüber hinaus führen die wichtigsten europäischen Staaten regelmäßige politische Dialoge mit fernöstlichen Partnern.

<sup>11</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

<sup>12</sup> Großbritannien hat ein Gurkha-Bataillon und ein Helikoptergeschwader in Brunei disloziert und verfügt über ein Marinekontingent auf Diego Garcia im Indischen Ozean. Das Vereinigte Königreich gehört neben Australien, Neuseeland, Singapur und Malaysia zu den sogenannten Five Powers Defence Arrangements (FPDA), in deren Rahmen Manöver und Patrouillen in Südostasien veranstaltet werden. Frankreich hat in seinen neukaledonischen und polynesischen Départements ca. 7500 Soldaten stationiert und entsendet jährlich eine Patrouille in den Indischen Ozean. London und Paris führen regelmäßig sicherheitspolitische Gespräche mit China und Japan und unterhalten Militärbeziehungen zur chinesischen Volksbefreiungsarmee. Deutschland und Japan nahmen 1994 einen sicherheitspolitischen Dialog auf. Seit dem Ende des Kalten Krieges kamen ca. 25 Prozent aller fernöstlichen Rüstungsimporte aus europäischen Staaten, was insbesondere in Süd- und Südostasien eine bilaterale Zusammenarbeit bei Ausbildung und Manövern nach sich gezogen hat. Vgl. Paul B. Stares, *Europe and the Security of Asia Pacific*, Tokyo: Japanese Institute of International Affairs, Februar 1998. 1992 bzw. 1999 beteiligten sich europäische Staaten an friedenerhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen in Kambodscha und Osttimor.

## Europäisch-fernöstliche Unvereinbarkeiten

Die Fernoststrategie von 2001 war die Fortschreibung der »Neuen Asienstrategie« aus dem Jahr 1994, mit der ein perzipiertes Ungleichgewicht innerhalb der nord-amerikanisch-ostasiatisch-europäischen Triade korrigiert werden sollte.<sup>13</sup> Dieses Ungleichgewicht hatte in den Augen der Europäer vornehmlich wirtschaftliche Vorzeichen, befürchtete man doch nach der Gründung der transpazifischen Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation<sup>14</sup>) 1989, im Wettlauf mit den USA und Japan um ostasiatische Wachstumsmärkte weiter zurückzufallen<sup>15</sup> (Südostasien wurde zu dieser Zeit noch nicht als Wachstumsregion wahrgenommen). Die ostasiatischen Partner wollten ihrerseits einen Ausschluß aus der »Festung Europa« vermeiden, gleichzeitig aber ihre Abhängigkeit von den USA reduzieren, die in den ersten Jahren der Clinton-Administration versucht hatten, die demokratisch-marktwirtschaftliche Sphäre global sowohl mittels Regionalismus als auch durch bilaterale Druckausübung zu erweitern.<sup>16</sup> Während sich europäische Experten, einzelne Regierungen und gelegentlich sogar die EU-Kommission die tripolare Weltsicht explizit oder implizit zu eigen machten,<sup>17</sup> ließen sie an der unterstützenden Rolle der 1996 gegründeten Asem für das Welt-handelsregime sehr viel weniger Zweifel als einige

ihrer Partner in Ostasien.<sup>18</sup> Dabei konnte punktuelles europäisch-ostasiatisches Einvernehmen, etwa hinsichtlich der vorübergehenden Anhebung der amerikanischen Importzölle auf Stahl 2002, die grundsätzliche transatlantische Übereinstimmung in Fragen der Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation (WTO) in der sogenannten »Doha-Runde« nicht aufwiegen.<sup>19</sup> Vorschläge für die Schaffung eines ostasiatischen Eurobondmarkts oder zur Internationalisierung des Euro<sup>20</sup> muteten angesichts der anhaltenden Finanzierung des doppelten amerikanischen Defizits durch Japan und China überoptimistisch an. Auch bildete die Asem keine geschlossene Front, als sich die Bush-Jr.-Administration aus multilateralen Arrangements wie dem Kyoto-Protokoll zur Bekämpfung der globalen Erwärmung zurückzog.<sup>21</sup>

Gleichzeitig verstärkten Probleme auf der Mikroebene den Eindruck, als könnte das Asem-Experiment an strukturellen Unvereinbarkeiten scheitern. Das wichtigste dieser Probleme bleibt die durch anhaltende Menschenrechtsverletzungen und Gewaltherrschaft belastete birmanische Mitgliedschaft. Sie wurde von der EU zwar auf dem fünften Asiengipfel in Hanoi im Oktober 2004 akzeptiert, da die asiatische Seite andernfalls den Beitritt der osteuropäischen Staaten blockiert hätte.<sup>22</sup> Allerdings soll Birma nicht durch

<sup>13</sup> Vgl. Christopher M. Dent, *The Asia–Europe Meeting and Inter-Regionalism. Toward a Theory of Multilateral Utility*, in: *Asian Survey*, 44 (März/April 2004) 2, S. 213–236 (215).

<sup>14</sup> Mitglieder: Australien, Brunei, Chile, China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Südkorea, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Papua-Neuguinea, Peru, Philippinen, Rußland, Singapur, Taiwan, Thailand, USA, Vietnam.

<sup>15</sup> Vgl. Heiner Hänggi, *Asem and the Construction of the New Triad*, Genf: Modern Asia Research Centre, 1999, S. 8.

<sup>16</sup> Vgl. Davis B. Bobrow, *Hegemony Management: The US in the Asia-Pacific*, in: *The Pacific Review*, 12 (1999) 2, S. 173–197.

<sup>17</sup> Vgl. Gerald Segal, *Thinking Strategically about Asem: The Subsidiarity Question*, in: *Europe-Asie: Renforcer le dialogue informel*, Paris: Institut Français des Relations Internationales, 1997, S. 115–127; Sebastian Bersick, *Asem and the New EU Asia Strategy – How to Bring in Line with the Post-11 September World Order?*, Washington, D.C., Annual Meeting of the Association of Asian Studies, 4.–7.4.2002; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, A New Partnership with Southeast Asia* [wie Fn. 10].

<sup>18</sup> Vgl. Dent, *The Asia–Europe Meeting* [wie Fn. 13], S. 223.

<sup>19</sup> Ebd., S. 226. Das Fernost-Strategiepapier der EU verlangt einen Dialog über Zusammenhänge zwischen Handel und sozialer Entwicklung, inklusive der Förderung von grundlegenden Arbeiterrechten. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

<sup>20</sup> Vgl. Shada Islam, *Focus on Politics and Trade Gives New Life to Asem*, in: *Eurasia Bulletin* (Brüssel: European Institute for Asian Studies), 6 (September 2002) 9, S. 10–13 (11). 2002 bestanden weltweit 13% aller staatlichen Devisenreserven aus Euro und 66% aus US-Dollar. Im Fernen Osten entfallen die größten bekannten Euro-Reserven auf Taiwan (ca. 35%), Singapur (ca. 33%) und Japan (10–15%). Vgl. *Building Asem Trade and Investment Flows*, in: *Eurasia Bulletin*, 6 (September 2002) 9, S. 14–15.

<sup>21</sup> Vgl. Dent, *The Asia–Europe Meeting* [wie Fn. 13], S. 230.

<sup>22</sup> Gleichzeitig traten Laos und Kambodscha bei. Darüber hinaus haben seit 1996 Indien, Pakistan, Australien, Neuseeland, Bangladesch, Rußland, Norwegen und die Schweiz eine Mitgliedschaft beantragt. Die EU-Kommission würde die

den Staats- oder Regierungschef vertreten werden. Die EU hat mittlerweile ihre Sanktionen gegen Rangoon verschärft.<sup>23</sup>

Unter solchen Umständen ist Asem bestenfalls ein bilaterales Instrument zur Erleichterung von Handel und Investitionen, und selbst diesem Vorhaben stehen erhebliche Blockaden entgegen.<sup>24</sup> Anders als die Apec hat das eurasiatische Forum bisher keine nennenswerten Inputs für eine Fortschreibung des Welt handelsregimes geliefert,<sup>25</sup> und während keine von beiden auf die ostasiatische Krise von 1997/98 eine überzeugende Antwort gab und die Zukunft der Apec seither durch eine wachsende Zahl bilateraler Freihandelsarrangements in Frage steht,<sup>26</sup> hat sich die Apec anders als Asem auch als regionaler politischer Dialograhmen bewährt. Wenn darauf abzielende europäische Initiativen innerhalb der Asem nur im Einzelfall erfolgreich waren,<sup>27</sup> dann weil das politische und

sicherheitspolitische Gewicht Europas in Ostasien zu gering bleibt und weil die ostasiatische Seite – trotz einer Übereinkunft aus dem Jahr 2000, kein Thema a priori auszuschließen<sup>28</sup> – kritisch auf »Einmischung in innere Angelegenheiten« reagiert (2001 kam es anlässlich des europäischen Versuchs, das Thema Südchinesisches Meer anzusprechen, zu einer Kontroverse mit der Volksrepublik China;<sup>29</sup> als die Asem-Außenminister 2002 erstmals das Thema Terrorismus erörterten, sprachen sich die Philippinen gegen die namentliche Erwähnung einzelner Mitgliedstaaten aus<sup>30</sup>). Experten konstatieren einen Mangel an Möglichkeiten, strittige Fragen substantiell zu erörtern,<sup>31</sup> und die EU möchte ihren politischen Dialog mehr und mehr im Rahmen bilateraler Foren führen,<sup>32</sup> wo die Hindernisse in einigen Fällen allerdings genauso groß sind. Was bleibt, ist eine begrenzte Zahl einvernehmlicher rhetorischer Äußerungen zu Themen wie Nordkorea und Irak,<sup>33</sup> die keinerlei operative Konsequenzen zeitigen.

Die Probleme der Asem, die hier als symptomatisch für die künftigen europäisch-fernöstlichen Beziehungen angesehen werden, resultieren aus Unterschieden in Engagement und Interesse (auf absehbare Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit Europas und des Fernen Ostens eher nach innen bzw. über den Atlantik als auf den jeweils anderen), aber auch aus konzeptionellen Differenzen. Wenn fernöstliche Akteure wie die Volksrepublik China Multipolarität und Multilateralismus grundsätzlich zu zwei Seiten derselben Medaille erklären,<sup>34</sup> meinen sie damit lediglich Konzertierung, ein traditionelles Instrument der internationalen Politik, mit dem mehrere Akteure ihre außenpolitischen Strategien koordinieren. In Fernost ist die Anwendung dieses Instruments bislang von bilateralen politischen Vorbehalten wie denen zwischen China und Japan, Indien und Pakistan blockiert worden, und auch im

Aufnahme Indiens, Pakistans, Australiens und Neuseelands begrüßen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2]. Einige asiatische Asem-Partner lehnen diese Erweiterung bislang jedoch ab.

**23** Die entschiedensten Gegner eines birmanischen Beitritts waren Großbritannien und die skandinavischen Staaten. Ein verwandtes Problem betrifft die Frage der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen, deren Vertreter während eines Treffens in Barcelona im Juni 2004 eine Erweiterung der Asem-Agenda um Menschen-, Frauen- und Arbeiterrechte, »governance«-Themen, Umwelt- und Urbanisierungsprobleme etc. verlangten und mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht der Asem-Mitglieder beklagten. Vgl. *The Jakarta Post*, 23.6.2004, S. 7. Während der – von der Asia Europe Foundation, einer Gründung der Asem-Mitglieder, koordinierte – zivilgesellschaftliche Dialog keine besonderen Querverbindungen zu Asem selbst aufweist, spielt ein solcher Dialog etwa in den europäisch-indischen Beziehungen eine prominentere Rolle. Vgl. *A Platform for Indian and European Civil Society*, in: *Eurasia Bulletin*, 6 (September 2002) 9, S. 15.

**24** So kommen die 1999 von der sogenannten Asia-Europe Vision Group, einer hochrangig besetzten Asem-Beratergruppe, gemachten Vorschläge für eine europäisch-ostasiatische Freihandelszone bisher vornehmlich aufgrund mangelnder Koordination auf der ostasiatischen Seite nicht zum Zuge. Vgl. Jörn Dosch, *Das Verhältnis der EU und der USA zur Region Südostasien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (17.5.2004) B21–22, S. 7–14 (11).

**25** Vgl. *Dent*, *The Asia–Europe Meeting* [wie Fn. 13], S. 228.

**26** Auch die Bush-Jr.-Administration bereitete im Oktober 2002 mit ihrer Enterprise for Asean-Initiative (EAI) den Aufbau eines Netzwerks bilateraler Freihandelszonen vor.

**27** Etwa auf dem Außenministertreffen von Bali im Juli 2003, als über nukleare Rüstung und Proliferation sowie über das Birmaproblem diskutiert wurde. Vgl. Bertrand Fort, *The Asia–Europe Foundation*, in: *Dialogue and Cooperation* (Singapur: Friedrich-Ebert-Stiftung), (2003) 3, S. 65–71 (68).

**28** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The Asia-Europe Cooperation Framework*, Brüssel 2000, hier: Art. 12.

**29** Vgl. François Godement, *Europe's Perspective on Asia-Pacific Security, China, and Cross-Strait Relations*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 9.9.2002.

**30** Vgl. Chair Statement, 4th Asem Foreign Ministers Meeting, Madrid, 6./7.6.2002.

**31** Vgl. Glyn Ford, *The Asia-Europe Foundation*, in: *Eurasia*, 7 (Dezember 2003) 12, S. 67–69 (69).

**32** Vgl. z.B. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, A New Partnership with Southeast Asia* [wie Fn. 10].

**33** Vgl. *Islam*, *Focus on Politics* [wie Fn. 20], S. 11.

**34** Vgl. z.B. Yong Deng/Thomas G. Moore, *China Views Globalisation: Toward a New Great-Power Politics?*, in: *The Washington Quarterly*, 27 (Sommer 2004) 3, S. 117–136.

Europa des Wiener Kongresses hat es keine zehn Jahre überdauert. Im europäischen Verständnis, das sich nicht zuletzt in der EU selbst manifestiert hat, wäre Multilateralismus hingegen ein dauerhaft regelgebundenes Regime auf Kosten nationalstaatlicher Souveränität, auf die internationale Ebene übertragen also tendenziell Weltinnenpolitik. Sollten sich diese Ansätze als langfristig inkompatibel erweisen, wäre Asem weder für die europäisch-ostasiatischen Beziehungen noch für die europäisch-fernöstlichen Beziehungen ein sinnvoller organisatorischer Rahmen.

## Unvollkommene Akteure

Probleme bei der Realisierung der jeweiligen Version als Gleichgewichts- oder Weltinnenpolitik sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß weder die EU noch der Ferne Osten internationale Akteure im Vollsinn des Wortes sind. Auch wenn die Europäische Union das weitreichendste regionalistische Projekt der Welt ist, bleibt auch nach den Gipfeln von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sehr viel abhängiger vom nationalstaatlichen Konsens, als dies bei anderen Kooperationsfeldern der Fall ist.<sup>35</sup> Die 2003 aufgestellte schnelle Einsatztruppe der EU »ist nicht sonderlich schnell, kann keine größeren Operationen [...] und [...] schwerlich zwei zeitgleiche Operationen durchführen«.<sup>36</sup> Zudem bleibt die Nato bei der Wahrnehmung militärischer Interessen Europas das wichtigste Instrument. Dabei bekennt sich die EU ähnlich wie Washington grundsätzlich zu dem Prinzip der Intervention in andere Staaten, wie es erstmals im ehemaligen Jugoslawien umfassend angewandt wurde.<sup>37</sup> Eine solche Intervention wird von den meisten fernöstlichen Staaten als inakzeptable Einmischung verstanden, und ein Land wie China sieht in dem zugrundeliegenden Prinzip angesichts der engen Verbindungen zwischen EU und Nato eine potentielle Herausforderung.<sup>38</sup> Zu wichtigen Ereignissen und Themen der internationalen Politik wie dem Zweiten Golfkrieg oder den amerikanischen Plänen für satellitengestützte Raketenabwehrsysteme existiert keine europäische Meinung. Zudem ist Europa seit den frühen neunziger Jahren bei Wirtschaftswachstum, Produktivität, Pro-Kopf-Einkommen

und Staatsverschuldung hinter die USA zurückgefallen und droht weiter zurückzufallen.<sup>39</sup>

Der Ferne Osten verfügt über wenige, zumeist nur sehr schwache regionale Institutionen und ist zudem in einen südasiatischen und einen ostasiatischen Sicherheitskomplex gespalten, weil die ostasiatische Gruppe es bisher ablehnt, sich mit dem indisch-pakistanischen Problem zu befassen oder den chinesischen Führungsanspruch mit Hilfe Indiens auszubalancieren (ähnliche Bedenken bestehen nach wie vor nicht in bezug auf die USA). Gegenüber Ostasien wiederum ist Südasiens unterinstitutionalisiert, und die Zusammenarbeit der EU mit der Südasiatischen Gemeinschaft für Regionale Zusammenarbeit (South Asian Association for Regional Cooperation, Saarc) ist ähnlich rudimentär wie die Kooperation innerhalb der Saarc.<sup>40</sup>

Verantwortlich für die Probleme der Saarc ist die indische Weigerung, bilaterale Probleme wie den Kaschmir-Konflikt multilateral lösen zu lassen.<sup>41</sup> Während diese Haltung auch in Ostasien verbreitet ist (China lehnt ebenso wie die Mehrzahl der Asean-Staaten eine »Einmischung in innere Angelegenheiten« grundsätzlich ab), gibt es dort keinen Regionalstaat, der so eindeutig Vormacht wäre wie Indien in Südasiens. In Ostasien funktioniert die Militärpräsenz der USA bis heute als Abschreckung hegemonialer Bestrebungen einzelner Mächte. Vor diesem Hintergrund und angesichts eines wachsenden intraregionalen Handels<sup>42</sup> hat die Asean nach dem Ende

35 Vgl. Arnhild Spence/David Spence, The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam, in: Kjell A. Eliassen (Hg.), Foreign and Security Policy in the European Union, London/New Delhi: Sage, 1998, S. 43–58 (45).

36 Vgl. Ahto Lobjakas, EU Rapid Reaction Force Ready But Not Rapid, Radio Free Europe/Radio Liberty, 21.5.2003 (online).

37 Vgl. Hoher Beauftragter für die GASP, A Secure Europe in a Better World, Brüssel, 12.12.2003.

38 Vgl. Zhu Liqun, Beiyue oumeng »shuangkuo« yi ouzhou xin anquan jigou [Die Ausweitung der Nato und der EU und die neue europäische Sicherheitsstruktur], in: Guoji wenti yanjiu (Peking), (2002) 6, S. 48–53.

39 Vgl. United Nations Economic Commission for Europe, Trends in Europe and North America, Genf 2003; Europäische Zentralbank, Statistics Pocket Book, Frankfurt a.M., Juli 2004.

40 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The EU and South Asian Association for Regional Cooperation, Brüssel 2004.

41 Ebd.

42 Der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel der ostasiatischen Staaten beläuft sich auf ca. 50%. Ein großer Teil davon entfällt allerdings auf den Import von Halbfertigwaren, die für den Export nach Nordamerika, Europa und Japan weiterverarbeitet werden. Der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel der fernöstlichen Staaten beziffert sich auf 35%. Vgl. Internationaler Währungsfonds, Direction of Trade Statistics Yearbook 2003, Washington, D.C.

des Kalten Krieges versucht, sich mit Initiierung einer Reihe transregionaler Foren selbst in die Position des Züngleins an der Waage der ostasiatischen Kräftekonstellation zu manövrieren. Die erste Initiative dieser Art war das 1993 gegründete ARF, das die sicherheitspolitischen Akteure Ostasiens, Nordamerikas, Australiens und Neuseelands und der EU in einen konsensualen Dialogprozeß einbindet. Dabei mußten kontroverse Themen wie die Taiwanfrage im Interesse einer Einbeziehung der Volksrepublik China von Anfang an ausgeklammert werden. Auch blieben Bemühungen des ARF, sich in die Debatte über das nordkoreanische Atomprogramm einzuschalten, angesichts des Führungsanspruchs der Asean ohne überzeugendes Ergebnis.

1995 bekannte sich das ARF zu einem dreistufigen Ansatz aus Vertrauensbildung, Präventivdiplomatie und Konfliktlösung.<sup>43</sup> Der erstmals 1997 gemachte Versuch, von Vertrauensbildung zu Präventivdiplomatie überzugehen, scheiterte an den Bedenken Chinas und anderer Mitglieder, daß mit diesem Übergang Voraussetzungen für eine gegenseitige »Einmischung« geschaffen würden. Seither konzentriert sich das ARF auf Vertrauensbildende Maßnahmen<sup>44</sup> und – in begrenztem Umfang – auf eine antiterroristische Kooperation.<sup>45</sup> Allerdings haben die meisten Mitgliedsstaaten parallel dazu eine bilaterale antiterroristische Zusammenarbeit mit den USA aufgenommen und damit einmal mehr die Unzulänglichkeiten des multilateralen Projekts zutage treten lassen.

Die Vertreter der EU haben sich im Rahmen des ARF mit wenig Erfolg darauf konzentriert, das KSZE/OSZE-Modell gemeinsamer Sicherheit zu propagieren, und häufig die Gelegenheit verpaßt, sich aktiv an der Diskussion ostasiatischer Sicherheitsprobleme zu beteiligen. Dafür mitverantwortlich waren unterschiedliche Interessen der jeweiligen Troika-Mitglieder. So starteten Großbritannien und Frankreich 1994 einen (erfolgslosen) Versuch, dem Forum unabhängig von der EU als nationale Mitglieder beizutreten. Seither hat

2003; A Year of Excessive Growth in Asia, in: Economist Corporate Network, 2004 (online).

<sup>43</sup> Vgl. Chairman's Statement of the Second Asean Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 1.8.1995.

<sup>44</sup> Vgl. Concept and Principles of Preventive Diplomacy, Bangkok, Seventh Asean Regional Forum Ministerial Meeting, 27.7.2000.

<sup>45</sup> Diese besteht in erster Linie aus Bemühungen, Finanzflüsse terroristischer Organisationen und Netzwerke zu unterbrechen. Vgl. Brad Glosserman, The ARF Breaks New Ground, in: PacNet (Honolulu: Centre for Strategic and International Studies), 9.8.2002.

sich in Europa eine gewisse Desillusionierung über das ARF breitgemacht.<sup>46</sup>

Die Schwächen des ARF reflektieren in erster Linie Schwächen seiner Initiatoren. Die Asean hatte nach ihrer Gründung 1967 zwar im generellen Rahmen der amerikanischen Indochinastrategie eine passive sicherheitspolitische Rolle gespielt, sich selbst aber nie zur Sicherheitsgemeinschaft erklärt, weil die Allianzbeziehungen Thailands und der Philippinen und die militärische Zusammenarbeit Singapurs und Malaysias mit den USA nicht mit dem unausgesprochenen Führungsanspruch Indonesiens zu vereinbaren waren, der sich in autonome Konzepte für einen Umgang mit Fragen von Krieg und Frieden übersetzte. Als die Asean nach dem kommunistischen Sieg in Vietnam erstmals in eine Identitätskrise geraten war, verankerte sie ein solches autonomes Konzept als stark abgeschwächte Variante in ihrem 1976 unterzeichneten Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty on Amity and Cooperation, TAC), dessen einziges operatives Instrument ein interner Konfliktschlichtungsmechanismus war, der indes noch nie aktiviert wurde (Vorschläge zur Öffnung des Vertrags über Freundschaft und Zusammenarbeit für Drittstaaten wurden in den folgenden Jahren von Indonesien zurückgewiesen). Zwei Jahre später begann die jährliche Dialogserie mit diversen (zunächst westlichen) Partnern, darunter Europa. Das Interesse der Drittstaaten und -organisationen an der Asean war dabei nicht mehr ausschließlich wirtschaftlich bedingt, sondern auch inspiriert von den Bemühungen der südostasiatischen Gemeinschaft um eine Beendigung des kambodschanischen Bürgerkriegs (1978–1991). Nach dem Ende des Krieges versuchte die Asean, ihr internationales Gewicht durch ein internes Freihandelsabkommen (Asean Free Trade Area, Afta – dessen Wirkung aufgrund des geringen Umfangs des Intra-Asean-Handels und nationalstaatlicher Widerstände begrenzt blieb) und die Gründung des ARF zu erhöhen.

1995 wurde Vietnam Asean-Mitglied, zwei Jahre später folgten Laos und Birma. Nun sah sich die Gemeinschaft im Innern nicht nur mit reformkommunistischen Regimen konfrontiert, sondern auch mit einem massiven Menschenrechtsproblem, das die Asean-Tradition von Konsens und gegenseitiger Nichteinmischung stark strapazieren<sup>47</sup> und die Beziehun-

<sup>46</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Asean Regional Forum, Brüssel, Juni 2004.

<sup>47</sup> In dieser Hinsicht war eine birmakritische Asean-Erklärung im Juni 2003 eher die Ausnahme als die Regel. Vgl. Georg Wiessala, Promoting Human Rights in EU-Asia

gen zur EU, zu den USA und anderen erheblich belasten sollte. 1990 war die Fortschreibung eines zehn Jahre zuvor geschlossenen EG-Asean-Kooperationsvertrages an der (vor dem Hintergrund von Kritik an der indonesischen Politik in Osttimor erhobenen) europäischen Forderung nach einer Menschenrechtsklausel gescheitert. Eine Neuauflage dürfte seit dem birmanischen Asean-Beitritt nicht mehr in Frage kommen.

1997/98 wurden die Asean-Staaten Opfer der regionalen Finanzkrise, in deren Folge Indonesiens Präsident Ahmad Suharto die Macht verlor. Unter dem Eindruck der eigenen wirtschaftlichen und politischen Verletzbarkeit (1998 scheiterte das japanische Projekt eines Asiatischen Währungsfonds am Widerstand Washingtons und Pekings) und dem des »Aufstiegs« der Volksrepublik China griff die Gemeinschaft einen älteren malaysischen Plan einer (vornehmlich wirtschafts- und finanzpolitischen) Zusammenarbeit in Ostasien wieder auf, der den Anstoß zu erstmals 1999 einberufenen jährlichen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs mit denen Chinas, Japans und Südkoreas (Asean+3) gab. Sichtbarster operativer Ausdruck dieser Formel war 2000 die sogenannte »Chiangmai-Initiative«, in deren Rahmen die Asean+3-Mitglieder einander in Krisenzeiten Liquiditätshilfen zusagten. Wenn die avisierte ostasiatische Wirtschaftsgemeinschaft seither keinen weiteren Fortschritt gemacht hat,<sup>48</sup> dann gibt es dafür mehrere Gründe: der Abschluß einer Vielzahl bilateraler Freihandelsabkommen, die eher handelsumleitend wirken als handelsverstärkend,<sup>49</sup> ein subtiler chinesisch-japanischer Wettstreit um die Führungsrolle in der Region, ein militärisches Comeback der USA in Südostasien seit dem 11. September 2001 und die erwähnten Probleme der Asean. Deren Mitglieder verständigten sich zwar 2003 im Prinzip auf die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft (bis 2020), einer Sicherheitsgemeinschaft und einer sozialen und kulturellen Gemein-

schaft (ebenfalls bis 2020).<sup>50</sup> Während die Vorstellungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit allerdings kaum über das Afta-Konzept hinausgingen und Überlegungen zur sozialen und kulturellen Gemeinschaft als Unterpunkte der ökonomischen Agenda erschienen, machten einmal mehr nationalstaatliche Widerstände einen indonesischen Vorschlag zur Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft 2004 zunichte. Als schwachen Ersatz zeichneten China, Japan und Indien den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (TAC), womit das Asean-Selbstverständnis als »Zünglein an der (regionalen) Waage« eine symbolische Renaissance feierte, für die sich in der Praxis allerdings kaum Belege finden lassen. Dabei ist wahrscheinlich, daß die Asean eher von der weiteren Region absorbiert wird als umgekehrt. So äußerten sich die meisten Mitglieder denn auch zurückhaltend, als Peking, Tokyo und Kuala Lumpur 2004 vorschlugen, auf dem nächsten Asean+3-Gipfel eine Ostasiatische Gemeinschaft (East Asian Community, EAC) ins Leben zu rufen.<sup>51</sup>

Europäische Politik reagiert angesichts solcher Ungewißheiten instinktiv mit einer Parzellierung des Gegenübers, wobei das ökonomische Interesse der EU-Mitglieder eine Konzentration auf China bedingt hat, die auf Kosten jener regionalen Demokratien geht, die mit Hilfe von Asem näher an China herangeführt wurden. So widmet Brüssel Japan, Südkorea und Indonesien zwei- bis dreiseitige Strategiepapiere, der Volksrepublik aber ein über dreißigseitiges Konvolut (Indien bringt es auf fünfundzwanzig Seiten). Dabei wird Tokyo in erster Linie als »globaler« (politischer) Partner gesehen,<sup>52</sup> Seoul als nahezu »globaler« (Wirtschafts-) Partner<sup>53</sup> (bzw. Konkurrent<sup>54</sup>) und Jakarta als Problemfall, der europäische Anteil an der Genese dieses Problems indes wird übergangen.<sup>55</sup> Zwar wurde der Asean eine vage Freihandelsperspek-

Relations: Burma, China, and Indonesia, in: Eurasia Bulletin, 8 (Januar–Februar 2004) 1–2, S. 3–6 (6).

**48** Im April 2004 brachten einzelne Staaten Vorschläge für eine Zusammenführung der bilateralen »Chiangmai«-Verträge zu Fall, da sie den impliziten Souveränitätsverlust nicht hinnehmen wollten.

**49** Das Fernost-Strategiepapier der EU weist darauf hin, daß ärmere Regionalstaaten durch Handelsumleitung oder durch Nichtberücksichtigung von dem Trend zur Bilateralisierung ausgenommen werden und am Ende als Verlierer dastehen könnten. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

**50** Vgl. *Asean Secretariat, Towards an Asean Community*, Jakarta 2003.

**51** Vgl. *The Financial Times*, 5.8.2004, zitiert in: *Asia-Pacific Intelligence Brief*, 5.8.2004.

**52** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EU–Japan Relations towards the 21st Century*, Brüssel, Juli 2004.

**53** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EU–South Korea Relations towards the 21st Century*, Brüssel, September 2003.

**54** So beherrschten fruchtlose Auseinandersetzungen über die südkoreanische Wertindustrie den EU–Südkorea-Gipfel von Kopenhagen 2002. Vgl. *Islam, Focus on Politics* [wie Fn. 20], S. 12.

**55** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The EU's Relations with Indonesia*, Brüssel, Juli 2004.

tive eröffnet,<sup>56</sup> aber anders als Washington verfügt Brüssel nur über wenige Instrumente für eine nachhaltige Einflußnahme auf die regionalen Handels- und Investitionsbedingungen. Als Notlösung sollen die Handelspolitik wie auch die EU-Asean-Beziehungen insgesamt mit »verschiedenen Geschwindigkeiten« in Form einer Zusammenarbeit zwischen Europa und einzelnen Regionalstaaten entwickelt werden<sup>57</sup> (ein erstes Beispiel war Singapur, mit dem die Union 2000 einen bilateralen Dialog aufnahm). Dieser grundsätzlich richtige Ansatz scheint bei Asem wiederum keine Rolle zu spielen.

<sup>56</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, A New Partnership with Southeast Asia* [wie Fn. 10]. Erste Freihandelsverträge kamen im September 2004 zum Erliegen. Vgl. *Far Eastern Economic Review*, 16.9.2004, S. 12.

<sup>57</sup> *Far Eastern Economic Review*, 16.9.2004, S. 12.



## Für eine europäische Fernostpolitik

Viele Experten gehen davon aus, daß die Diagnose dieser und anderer Studien mit ähnlichen Ergebnissen nur eine Momentaufnahme darstellt und sich der Ferne Osten bzw. seine Komponenten und die EU langfristig zu wichtigen internationalen Akteuren eigenen Rechts entwickeln werden.<sup>58</sup> Dabei unterstellen sie, daß im Gefolge der Globalisierung regionale Zusammenschlüsse wie die EU auch anderswo entstehen und dann untereinander oder mit Dritten strategische Koalitionen eingehen können.<sup>59</sup> In einem alternativen Szenario bleibt der Ausgang des Wettbewerbs zwischen Gleichgewichtspolitik und Globalisierung zunächst offen. Der Erfolg der ersteren gerät dabei in wachsende Abhängigkeit von Informationstechnologien, über die nur Marktwirtschaften mit legitimen (das heißt demokratischen) Regierungen verfügen können. Es entsteht eine »globale Kernwirtschaft«, in der die Akteure grundsätzliche Interessen an Stabilität und Vitalität teilen und sich »zumindest lose gegen Herausforderungen dieser Interessen durch weniger starke Staaten und nichtstaatliche Akteure zusammenschließen.«<sup>60</sup>

Während die EU im alternativen Szenario neben den USA<sup>61</sup> fraglos zum »globalen Kern« gehören würde, der auf ordnungspolitischen Grundsätzen wie Demokratie und Markt aufbaut, würden solche Erwägungen in der ersten Variante in den Hintergrund treten, die sich vornehmlich auf Gleichgewichtsinteressen stützt. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Gleichgewichtspolitik und der mit ihr verbundenen traditionellen Konfliktrisiken dürfte sich Europa in einem solchen Rahmen für eine Revitalisierung der transatlantischen Allianz entscheiden

58 Vgl. z.B. Richard Higgott, *From Trade-Led to Monetary-Led Regionalism. Why Asia in the 21st Century Will Be Different from Europe*, Tokyo: United Nations University, 2002.

59 Vgl. z.B. John Ravenhill, *Apec and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, S. 186–222.

60 Vgl. *Right Makes Might: Freedom and Power in the Information Age*, Washington, D.C.: National Defence University, Mai 1998 (McNair Paper 59) (online).

61 Hierbei wird unterstellt, daß die USA ihr demokratisch-marktwirtschaftliches System und damit auch ihren technologischen Vorsprung verteidigen werden.

und seine internationale Politik mit den USA und deren sonstigen Verbündeten koordinieren.

Auch wenn man konzertartige Konstellationen nicht ausschließen kann, bei denen sich zwei oder mehrere Großmächte institutionell zu strategischen Koalitionen zusammenschließen (und die derzeitigen Fernoststrategien der EU und ihrer Mitgliedstaaten scheinen auf solche Entwicklungen zu setzen), wären sie angesichts des anhaltenden Globalisierungsdrucks vermutlich nur Übergangslösungen. Wahrscheinlicher ist die Herausbildung einer globalen Kernwirtschaft, wobei heute nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob wichtige fernöstliche Akteure wie die Volksrepublik China zum »globalen Kern« gehören werden oder nicht<sup>62</sup> (auch mangelt es der grundsätzlichen europäischen Präferenz für multilaterale Strukturen in der Praxis bisher an Konsequenz: So hat in der EU noch niemand ein Weltkartellrecht oder ein internationales Verbraucherschutzgesetz gefordert, und eine umfassende Rückkehr der USA zum Multilateralismus kann nicht zwingend unterstellt werden). Insofern würde ein weitreichender multilateraler Ansatz in einer weniger konjunkturabhängigen und weniger auf Zeitgewinn spielenden europäischen Fernoststrategie resultieren und statt dessen ordnungspolitische Kriterien für die Kooperationsfähigkeit der Partner und die Legitimität ihrer Regime entwickeln, für deren Anwendung ein umfassenderes Instrumentarium erforderlich würde, als der EU bisher zur Verfügung steht.<sup>63</sup> Weil eine Zugehörigkeit der fernöstlichen

62 Gegen ihre Zugehörigkeit würde insbesondere die anhaltende Blockade einer politischen Öffnung sprechen. Vgl. Kay Möller, *Wirtschaftliche Öffnung und politische Blockade in China. Zwei gegenläufige Entwicklungen als Stabilitätsrisiko*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (S 31/2004). Das Fernost-Strategiepapier der EU deutet eine Annäherung an diese Bewertung an, indem sie Indiens »bescheideneres« Wachstum im Unterschied zu jenem Chinas als »regelmäßiger« bezeichnet. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

63 So schwankt das EU-Strategiepapier zu Menschenrechten und Demokratisierung zwischen Forderungen nach größerer Konsistenz und Warnungen vor einer »mechanistischen« Heranziehung von Indikatoren. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The European Union's Role in Pro-*

Staaten zum »globalen Kern« nicht zuletzt aus Gründen der internationalen Friedenssicherung wünschenswert ist, müßte europäische Politik nicht nur rhetorisch, sondern auch de facto andere als Handelsmotive in den Vordergrund stellen und nicht zuletzt auf die Kompatibilität der politischen Systeme abheben.

Angeichts der Anfang des 21. Jahrhunderts eingetretenen Trübung des transatlantischen Verhältnisses sollten auch weiterhin Bemühungen um eine Stärkung des fernöstlichen Regionalismus als Vorstufe für internationalen Multilateralismus im Vordergrund stehen. Wenn die These gilt, daß »Institutionen zwischen Demokratien hervorragend geeignet sind, bekannte Eskalationspfade in der internationalen Politik zu blockieren und den Ausbruch von Kriegen zu verhindern«,<sup>64</sup> wäre Demokratisierung das wichtigste der erwähnten Kriterien und müßte Demokratieförderung das wichtigste der europäischen Instrumente zur Erreichung des beschriebenen Ziels sein. Während dieses Kriterium in den meisten transregionalen Strategiepapieren mehr oder minder explizit erwähnt wird, ist vielfach unklar, in welchem Bezug es zu kurzfristigen handelspolitischen Zielen steht. So hat die EU ihre handels- und ordnungspolitischen Interessen im Falle des »schwachen« Südostasien aufs engste miteinander verknüpft,<sup>65</sup> im Falle der »starken« Volksrepublik China aber nicht,<sup>66</sup> und selbst innerhalb

moting Human Rights and Democratisation in Third Countries, Brüssel, 8.5.2001.

**64** Andreas Hasenclever, The Democratic Peace Meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 9 (2002) 1, S. 75–112 (75). Ostasiatische Vordenker haben vorgeschlagen, einen rechtsstaatlichen Frieden an die Stelle des demokratischen Friedens zu setzen. Vgl. z.B. Simon Tay, Regionalism and Legalisation: Recent Trends and Future Possibilities in East Asia, in: *Institute of International Affairs*, Reader, Singapur, 4 (Januar 2004) 1, S. 29–48 (46–47). Während Wechselwirkungen zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance* umstritten sind, postulieren die meisten zeitgenössischen Autoren einen Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Menschenrechten, sowie zwischen *good governance*, »partizipatorischer Entwicklung«, Menschenrechten und Demokratisierung. Vgl. z.B. Barbara Haering, Good Governance as a Precondition for Sustainable Development and Interregional Cooperation, Bukarest: OSCE General Committee on Economic Affairs, Science, Technology, and Environment, 6.–10.7.2000, S. 2/4.

**65** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, A New Partnership with Southeast Asia [wie Fn. 10].

**66** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, A Maturing Partnership [wie Fn. 10].

der Asean beschränkt sich der ordnungspolitische Dialog weitgehend auf Birma.<sup>67</sup> Sofern damit eine Präferenz für eine aseanzentrische Integration anstelle einer sinozentrischen Integration angedeutet ist, wäre dies verständlich und sinnvoll. Die Praxis lehrt jedoch, daß die EU insbesondere China gegenüber ordnungspolitisch flexibel agiert.

Das Südostasienpapier der Kommission deutet auch die Möglichkeit an, auf Politikfeldern, auf denen die Asean als Ganze (noch?) nicht handlungsfähig ist, mit einzelnen ihrer Mitgliedstaaten weiterzukommen – eine Option, die in der generellen Fernoststrategie bisher keine Rolle spielt, obwohl sie von einigen ostasiatischen Vordenkern ins Spiel gebracht wird.<sup>68</sup> Das mag daran liegen, daß die Gemeinsamkeiten der fernöstlichen Akteure eher in Problemen (Umweltzerstörung, illegale Migration, organisiertes Verbrechen, Proliferation, Terrorismus, Epidemien) bzw. in »Naturereignissen« (Wirtschaftswachstum) gesehen werden als in ihrer regionalen und internationalen Politik<sup>69</sup> und daß Europa bisher kaum die Neigung zu erkennen gibt, diese Politik positiv oder kritisch zu würdigen. Es muß offenbleiben, was nach dem 11. September 2001 aus dem europäischen Grundsatz wird, negative Auswirkungen bilateraler Kooperationsprogramme auf Menschenrechte und Demokratisierung tunlichst zu vermeiden und positive Auswirkungen wo möglich zu fördern<sup>70</sup> (in den USA scheint dieser Grundsatz an Geltungskraft einzubüßen).

**67** Während menschenrechtliche und demokratische Defizite in Staaten wie Singapur, Malaysia, Vietnam und Kambodscha in den betreffenden Länderstrategiepapieren keine Erwähnung finden, wird Indonesien lediglich »ermutigt [...] Demokratie und Menschenrechte weiter zu stärken«. Ein direkter Bezug zum Bürgerkrieg in Aceh wird nicht hergestellt. Statt dessen bekennt sich die EU zur territorialen Integrität Indonesiens. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, The EU's Relations with Indonesia [wie Fn. 55]. In der weiteren fernöstlichen Region werden ordnungspolitische Defizite nur im Falle der Volksrepublik China thematisiert, nicht aber in dem Länderstrategiepapier für Nordkorea. In Pakistan werden einzig die Wahlen vom Oktober 2002 erwähnt und als »Schritt zum graduellen Übergang zur vollen Demokratie« gewürdigt. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, The EU's Relations with the Democratic Republic of Korea, Brüssel 2001; *dies.*, The EU's Relations with Pakistan, Brüssel, März 2004.

**68** Vgl. z.B. Tay, Regionalism and Legalisation [wie Fn. 64], S. 39.

**69** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Europe and Asia: A Strategic Framework [wie Fn. 2].

**70** Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, The European Union's Role in Promoting Human Rights [wie Fn. 63]. Die Kopenhagener Asem-Erklärung gegen den internatio-

In der Tat ist für die EU eine einheitliche Behandlung der süd- und ostasiatischen Sicherheitsregionen insbesondere sinnvoll in bezug auf nichtmilitärische Risiken, die etwa mit dem transregionalen Handel mit Drogen, Waffen und Menschen verbunden sind, der nicht zuletzt günstige Umfeldbedingungen für Terroristen schafft.<sup>71</sup> Diese Problematik sollte sowohl in einem asiatisch-pazifischen Kontext aufgegriffen werden (was im ARF zwar geschieht, aber kaum operative Folgerungen zeitigt) als auch in einem asiatisch-europäischen, wobei die Einbeziehung Indiens in einen – dann vornehmlich als bilaterales Instrument verstandenen – Asem-Prozeß hilfreich sein könnte.<sup>72</sup> Sollte eine entsprechende Initiative am Widerstand Chinas und anderer scheitern, könnten »Koalitionen der Willigen« jedenfalls auf einzelnen Kooperationsfeldern eine Alternative sein.

Eine einheitliche Behandlung ist grundsätzlich auch sinnvoll in bezug auf die regionale Kräfterdynamik (so versucht die Asean seit den neunziger Jahren, ihre Beziehungen zu Indien als Gegengewicht zu China auszubauen<sup>73</sup>). Sie ignoriert aber den weiteren pazifischen Kontext, die geringe Bedeutung Europas für diese Dynamik und die Abneigung der meisten fernöstlichen Akteure, bilaterale Probleme multilateral zu lösen. Da die fernöstliche Kräfterdynamik auch im ARF nicht zur Sprache kommt, besteht die nächstbeste Lösung in einer konsequenten Nutzung bestehender europäischer (mit der Asean oder ganz Ost-

nenal Terrorimus von 2002 verlangt einen »umfassenden Ansatz [...] in Übereinstimmung mit unseren jeweiligen nationalen Gesetzen«; auf dem vorangehenden Außenministertreffen von Bali hatte die europäische Seite noch die Ergänzung »bei Respektierung der Menschenrechte« durchgesetzt. Auf dem Kopenhagener Asem-Gipfel von 2002 wurden Menschenrechte ausschließlich im Zusammenhang mit Geldwäsche sowie Menschen-, Waffen- und Drogenhandel erwähnt. Vgl. Paul Lim, Asem. Post-September 11, Post-Copenhagen, towards Hanoi, in: *Dialogue and Cooperation*, (2004) 1, S. 63–71 (64–65).

**71** So verweist die EU-Kommission in ihrem Südostasien-Strategiepapier auf eine Route für synthetische Drogen, die Indien, China und Südostasien verbindet. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, A New Partnership with Southeast Asia* [wie Fn. 10].

**72** Das Fernostpapier der EU hält die Einbeziehung Südasiens in den Asem-Prozeß für eine Möglichkeit, den Subkontinent stärker in der weiteren Region zu verankern. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

**73** Vgl. Mushahid Ali/Manjeet S. Pardesi, Asean–India Strategic Engagement: Singapore–India Synergy, in: *Commentaries* (Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies), Oktober 2003 (online).

asien) und nationaler Dialoge mit einzelnen fernöstlichen Partnern<sup>74</sup> und mit den USA als Frühwarninstrumente. Auch auf dieser Ebene werden sich einige Partner »williger« zeigen als andere, wobei das Ziel weniger ein multipolares als ein ordnungspolitisches wäre: die Sicherung des Friedens durch den Ausbau der demokratisch-marktwirtschaftlichen Sphäre.

Dennoch wird Europa sein Gewicht auch im Fernen Osten bilateral, transregional und international nicht allein mittels Präventivdiplomatie zur Geltung bringen können. Weder die EU noch einzelne Mitgliedstaaten haben sich darum bemüht, in den zwischen- oder binnenstaatlichen Konflikten der Region zu vermitteln. Bei dem einzigen in dieser Richtung unternommenen Vorstoß hatte die EU 2001 versucht, sich mittels Diplomatie und technischer Hilfen an den Bemühungen um eine Beilegung der nordkoreanischen Nuklearkrise zu beteiligen. Die Initiative sollte schließlich zum größten Rückschlag für europäische Präventivdiplomatie werden. Die Grundlage für das europäische Engagement war entfallen, als die Krise im Herbst 2002 über ein vermutetes zweites Atomwaffenprogramm auf Uranbasis erneut eskalierte und die Korean Peninsula Energy Development Organisation (Kedo) lähmte, der die EU fünf Jahre zuvor beigetreten war, um ihren Anspruch auf eine Beteiligung an bi- und multilateralen Bemühungen um die Implementierung des amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommens von 1994 über den Abbau von Pyöngyangs Plutoniumwirtschaft zu bekräftigen.<sup>75</sup> Die Entwicklung war auch insofern besorgniserregend, als die 14 EU-Mitglieder, die Nordkorea zwischen Ende 2000 und Mitte 2001 trotz ernster Bedenken der EU-Kommission diplomatisch anerkannten, zwei Vorbedingungen für eine solche Anerkennung fallengelassen hatten: Fortschritte in der Frage der Atom-

**74** Die Neuauflage des Indien-Strategiepapiers der EU von 1996 soll anscheinend Delhis »Look East«-Politik Rechnung tragen. Vgl. *EU–India Relations: A View from the EU Institutions*, in: *Eurasia Bulletin*, 7 (Dezember 2003) 12, S. 18. Das Fernost-Strategiepapier von 2001 verlangt eine intensivere europäische »Reflektion« südasiatischer politischer Probleme und einen »bestimmteren und zukunftsorientierten Ansatz« bei bilateralen Dialogen. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe and Asia: A Strategic Framework* [wie Fn. 2].

**75** Vgl. Axel Berkofsky, *EU's Policy towards the DPRK – Engagement or Standstill?*, Brüssel: European Institute for Asian Studies, August 2003.

rüstung und der Menschenrechte.<sup>76</sup> Die Union war wenig später nachgezogen, mußte aber einen mit Pyöngyang vereinbarten Menschenrechtsdialog schon nach einer einzigen Sitzung als gescheitert ansehen.<sup>77</sup>

Die fernöstlichen Akteure stehen vor der Wahl, sich als Demokratien und Marktwirtschaften an Weltinnenpolitik zu beteiligen oder multipolare und gegen die Globalisierung gerichtete Alternativstrategien zu entwerfen. Weil die Verteidigung des »Kerns« nicht den USA allein überlassen werden kann und soll, wird auch Europa nicht umhinkommen, militärische Kapazitäten zur Förderung seiner sicherheitspolitischen Interessen in Fernost bereitzustellen. Dabei muß es nicht, wie im amerikanischen Fall, darum gehen, nationale wirtschaftliche Interessen mit militärischen Mitteln zur Geltung zu bringen oder – wie im amerikanischen, britischen und französischen Fall – Rüstungsexporte zu erleichtern. Die EU sollte sich vielmehr den auf diesem Gebiet aktiven Regionalstaaten als institutioneller Partner für internationale oder regionale Peacekeeping-Operationen anbieten und sich damit bei Konfliktprävention und -bewältigung als ernstzunehmender sicherheitspolitischer Akteur in Fernost profilieren. An Konfliktherden herrscht in der Region kein Mangel. Die amerikanische Militärpräsenz mag derzeit noch ausreichen, um Konflikte am Ausbruch zu hindern oder einzudämmen. Gleichzeitig blockiert sie aber seit dem 11. September 2001 jene Renaissance des Regionalismus auf demokratischem Fundament, die aus ordnungs- und sicherheitspolitischen Gründen notwendig ist und deshalb im Zentrum jeder europäischen Außenpolitik stehen sollte.

## Abkürzungen

Afta	Asean Free Trade Area
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	Asean Regional Forum
Asean	Association of Southeast Asian Nations
Asean+3	Asean + Japan, China, Südkorea
Asem	Asia-Europe Meetings
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
EAC	East Asian Community
EAI	Enterprise for Asean-Initiative
EU	Europäische Union
FPDA	Five Powers Defence Arrangements
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Kedo	Korean Peninsula Energy Development Organisation
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Nafta	North American Free Trade Area
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Saarc	South Asian Association for Regional Cooperation
TAC	Treaty on Amity and Cooperation
WTO	World Trade Organization

<sup>76</sup> Es handelte sich um alle EU-Mitglieder außer Frankreich. Der damalige Kommissionsvorsitzende Santer hatte dieses Vorpreschen als übereilt und wenig GASP-konform bezeichnet. Vgl. Kay Möller, Korea 2001. Neue Konfliktlinien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2001 (SWP-Aktuell 9/2001).

<sup>77</sup> Vgl. Axel Berkofsky, EU's North Korea Policy a Non-Starter, in: Asiatimes, 10.7.2003 (online).