

Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2008). *Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog*. (GIGA Focus Asien, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275727>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog

Howard Loewen

Am 24. und 25. Oktober 2008 wird das siebte Treffen des *Asia-Europe Meeting* (ASEM) in Beijing abgehalten. Dass dieses interregionale Dialogforum, das 45 asiatische und europäische Staaten vereint, bei globalen Fragen zu gemeinsamen Positionen gelangen wird, ist eher unwahrscheinlich. Dies ist u. a. auf die unterschiedlichen Kooperationskulturen der Beteiligten zurückzuführen, die insbesondere in der Debatte über Menschenrechte zu Tage treten.

Analyse:

- Mit dem *Asia-Europe Meeting* schien 1996 ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen worden zu sein, der aufgrund seiner Informalität und Mehrdimensionalität über genügend Flexibilität verfügen würde, auch kontroverse Themen zu behandeln. Fragen der Menschenrechte haben diesen Dialog zwar immer wieder ins Wanken, jedoch nie – wie im Falle des Dialogs EU-ASEAN – zum Stillstand gebracht.
- Der Zusammenprall unterschiedlicher Menschenrechtspositionen ist von verschiedenen Kooperationskulturen geprägt. So ist beispielsweise die Beinahe-Absage des vierten ASEM-Gipfeltreffens auf diesen Konflikt zurückzuführen. Die Informalität des ASEM konnte dabei die negativen Auswirkungen der Menschenrechtsdebatte abmildern.
- Das ASEM war zwar bisher in der Lage, negativen Ausprägungen der Menschenrechts- und Demokratiedebatten entgegenzuwirken, jedoch nicht, sie zu verhindern. Auf mittlere und längere Sicht kann diese Kooperation daher nur auf der Grundlage eines offenen und institutionalisierten Austausches funktionieren, der zwischen inoffizieller und offizieller ASEM-Ebene vermittelt.

Schlagwörter: ASEM, EU-ASEAN, Menschenrechte, Interregionalismus, Kooperationskultur

1. Einleitung

Das bislang siebte Treffen asiatischer und europäischer Staats- und Regierungschefs im institutionellen Rahmen des *Asia-Europe Meeting* (ASEM) wird am 24. und 25. Oktober 2008 in Beijing stattfinden. Unter dem Motto „Vision and Action: Towards a Win-Win Solution“ stehen auf der Agenda des Gipfels Fragen des globalen Regierens, der nachhaltigen Entwicklung, der Handels- und Wirtschaftskooperation sowie des interkulturellen Dialogs. Das inzwischen auf 45 Staaten¹ angewachsene interregionale Dialogforum wurde in seinem Gründungsjahr 1996 als Wendepunkt in der Geschichte der Kooperation beider Regionen gefeiert. Dieser Optimismus hinsichtlich der Möglichkeiten eurasischer Zusammenarbeit im ASEM schien gerechtfertigt, denn es setzte hiernach eine Dynamik ein, die den durch scharfe Debatten über Menschenrechte, Demokratie und Antidumping-Maßnahmen ins Stocken geratenen Dialog zwischen der Europäischen Union (EU) und der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) in den Hintergrund treten ließ.

Allerdings leidet auch das informell gehaltene ASEM unter den Auswirkungen der Menschenrechtsdebatte: Das fünfte ASEM-Gipfeltreffen vom Oktober 2004 drohte zu scheitern, weil die EU sich zunächst weigerte, mit Vertretern der myanmarischen Militärjunta zu verhandeln. Erst nach langwierigen Gesprächen konnte ein Kompromiss erreicht werden, der eine Teilnahme Myanmars ermöglichte. Im Gegenzug wurde das ASEM-Wirtschaftsministertreffen im Jahre 2005 von den ASEAN-Ministern boykottiert, weil die EU dem myanmarischen Vertreter kein Visum erteilt hatte.

Wie ist der latente und zuweilen offen ausbrechende Konflikt um Menschenrechtsfragen zwischen Europa und Asien zu erklären? Inwiefern trägt das institutionelle Arrangement des ASEM dazu bei, Wertekonflikte und politische Konfrontationen im interregionalen Kooperationszusammenhang zu regeln? Das Hauptargument der vorliegenden Analyse lautet, dass die Auseinan-

dersetzung über Menschenrechte im ASEM in den unterschiedlichen Kooperationskulturen begründet liegt. Auch die Informalität des ASEM kann die damit einhergehenden Spannungen nur mühsam bändigen.

2. ASEM – Entstehung, Struktur und Ergebnisse

Die 1996 getroffene Entscheidung europäischer und asiatischer Staats- und Regierungschefs, das *Asia-Europe Meeting* zu initiieren, lässt sich im Wesentlichen auf strukturelle Faktoren und die Veränderungen des internationalen Systems nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zurückführen sowie auf die Erfahrungen aus der interregionalen Zusammenarbeit der EU und der ASEAN zwischen 1972 und 1996.

Die ökonomischen Interdependenzen zwischen Europa und Asien im Handel und bei den Direktinvestitionen hatten von 1980 bis 1996 in absoluten Zahlen stetig zugenommen. Dennoch bildete die eurasische Achse im interregionalen Vergleich mit den entsprechenden transpazifischen und transatlantischen Handels- und Investitionsbeziehungen die schwächste Seite dieses weltwirtschaftlichen Dreiecks. Deshalb musste politisch gehandelt werden, um dieses immense Wohlfahrtspotenzial abzuschöpfen. Die ökonomische Asymmetrie entsprach dem unterschiedlichen Ausdifferenzierungsgrad multilateraler Kooperationsstrukturen zwischen den drei Polen der Weltwirtschaft. Die Gründung des ASEM im Jahr 1996 lässt sich aus der Perspektive der EU und Ostasiens insofern auch als Reaktion auf die politische Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den anderen Regionen der Weltwirtschaft verstehen.

Bis 1994 blieb die interregionale Kooperation zwischen der EG/EU und der ASEAN-Staaten-gemeinschaft eine Zusammenarbeit von Ungleichen, die von der ökonomischen und politischen Dominanz und Geberattitüde der Europäer und der Empfängermentalität vieler ASEAN-Staaten gekennzeichnet war. Mit dem immer größeren wirtschaftlichen Erfolg der ostasiatischen Staaten in den 1980er und 1990er Jahren und dem höheren politischen Gewicht der ASEAN wandelte sich auch die Selbstwahrnehmung der südostasiatischen Staaten. Das neue Selbstbewusstsein der ASEAN-Staaten prallte jedoch bald mit der Politik der Konditionalitäten der EU zusammen, die

¹ ASEM-Mitgliedstaaten: Australien, Belgien, Brunei, Bulgarien, VR China, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Indonesien, Irland, Italien, Japan, Kambodscha, Korea, Laos, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malaysia, Malta, Mongolei, Myanmar, Niederlande, Pakistan, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Thailand, Tschechische Republik, Ungarn, Vietnam, Zypern. Hinzu kommen das ASEAN-Sekretariat und die Europäische Kommission.

mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes begonnen hatte, Wirtschaftskooperation und Entwicklungshilfe mit Fragen der Menschenrechte und der Demokratie zu verbinden, und führte zu erbitterten Auseinandersetzungen, welche die Kooperation EU-ASEAN fast zum Erliegen brachten. Die gescheiterte Neuformulierung des Rahmenabkommens auf dem Gipfel von Manila 1992 verdeutlicht diese Entwicklung.

Auf der europäischen Seite führten die stetig wachsenden Interdependenzen zwischen Europa und Asien sowie die Gründung der *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) zu einer grundlegenden Veränderung der europäischen Perzeption Ostasiens. Dies zeigt sich deutlich an der neuen Asienstrategie der EU von 1994, in der die Frage der Menschenrechte nicht mehr betont wurde. Stattdessen verwies man auf die wirtschaftliche Dynamik Ostasiens und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, die ökonomische Kooperation mit den Ländern dieser Region zu intensivieren. Da auch der asiatischen Seite schnell klar wurde, dass nur eine funktionierende wirtschaftliche Zusammenarbeit die Grundlage einer besseren global-ökonomischen Positionierung beider Regionen bilden kann, wurde man sich schnell einig, die dysfunktionale institutionelle Kooperation zwischen der EU und der ASEAN durch eine neue Form der Zusammenarbeit, das *Asia-Europe Meeting*, zu ersetzen. Ein charakteristisches Merkmal des ASEM-Prozesses ist, den wirtschaftlichen und politischen Dialog durch eine gesellschaftliche oder kulturelle Komponente zu ergänzen: So sollen die negativen Erfahrungen aus der Kooperation zwischen der EU und der ASEAN-Staatengemeinschaft sich künftig möglichst nicht wiederholen.

3. Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog

3.1. Europäische und asiatische Kooperationskulturen

Der Kooperationsstil des ASEM ist asiatischen Vorstellungen entsprechend geprägt: Er ist informeller Natur und beruht nicht auf Verhandlungen mit bindendem Ergebnis, sondern auf Dialog, um Informationen über Probleme der Zusammenarbeit auszutauschen. Die Prinzipien der Einstimmigkeit und der Freiwilligkeit der Umsetzung beschlossener Maßnahmen sind insofern Grund-

merkmale dieser interregionalen Kooperation. Die Struktur des ASEM zeichnet sich durch die Existenz und das Zusammenspiel einer offiziellen und einer inoffiziellen Kooperationsebene aus: Auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs wird ein offizieller Dialog vorangetrieben (u. a. Treffen der Außen-, Wirtschafts- und Finanzminister), der durch eine inoffizielle Kooperationsebene ergänzt wird; diese setzt sich aus einem Netz privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure zusammen. Das Prinzip der Informalität spiegelt sich hier wiederum in der Flexibilität, mit der Fragen zwischen den verschiedenen Ebenen hin- und hergeschoben werden können. Die Einbeziehung transnationaler und gesellschaftlicher Gruppen ist charakteristisch für die ASEM-Kooperation: Von diesen Akteuren erhofft man sich entscheidende Impulse, um den Dialog auf der offiziellen Ebene zu intensivieren.

Allerdings sind Europa und Asien zwei Regionen, die sich aufgrund ihrer historischen, ökonomischen und politischen Entwicklung deutlich voneinander unterscheiden. Infolgedessen haben sich verschiedenartige institutionelle Formen regionaler Zusammenarbeit herausgebildet, die auf spezifischen Kooperationsprinzipien und -zielen sowie Kooperationskulturen beruhen: Auf europäischer Seite finden wir einen verrechtlichten, institutionalisierten und z.T. auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden Integrationsprozess mit supranationalen Elementen, auf asiatischer Seite einen kaum kodifizierten, schwach institutionalisierten und auf dem Einstimmigkeits- und Einheitsprinzip basierenden informellen Kooperationsprozess („ASEAN way“), in dem die staatliche Souveränität nicht berührt wird und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten vorherrscht. Diese verschiedenen Kooperationsprinzipien und -kulturen wirken sich auch auf die interregionale Zusammenarbeit im Rahmen des ASEM aus.

3.2 Informeller Dialog über Menschenrechte

Der erste asiatisch-europäische ASEM-Gipfel 1996 in Bangkok verfolgte zuvorderst, Handel und Investitionen zwischen den beiden Regionen zu intensivieren sowie das gegenseitige Verständnis zu fördern und eine gemeinsame eurasische Kooperationsperspektive zu eröffnen. Um die Rahmenbedingungen für einen harmonischen Dialog und

die Erörterung gemeinsamer Positionen möglichst konstruktiv zu gestalten, entschied man sich, strittige Themen wie die Frage der Menschenrechte und der Demokratie in Ostasien auf offizieller Ebene auszuklammern. Diese pragmatische Vorgehensweise kam der europäischen Seite gelegen, die so ihren außenpolitischen Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsinteressen und einer wertebestimmten Asienpolitik relativieren konnte. Gleichwohl beharrte die EU in nichtöffentlichen Diskussionen darauf, das Thema Menschenrechtsfragen in das Abschlussdokument aufzunehmen. Die daraus sich ergebende Möglichkeit, andere Staaten für deren Menschenrechtspolitik zu kritisieren, wird durch die gleichzeitige Erwähnung des Nichteinmischungsprinzips in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates erheblich abgeschwächt. Auf diese Weise wurde dem Anliegen der asiatischen ASEM-Staaten entsprochen, eine Politik der Konditionalitäten seitens der EU zu unterbinden. Um die Harmonie und das erklärte Ziel beider Seiten, Verständnis und gegenseitigem Lernen Priorität vor harten Verhandlungen zu geben, nicht zu gefährden, ersetzte man zudem das Wort „Menschenrechte“ durch den Begriff „Grundrechte“, ohne dass näher definiert wurde, was darunter zu verstehen sei.²

Um auch für die zukünftige Kooperation politische Kontroversen auf der offiziellen Ebene der Staats- und Regierungschefs zu vermeiden, wurde auf dem ersten ASEM-Gipfel unter anderem auch die Grundlage für eine Nichtregierungs-ebene geschaffen. Auf dieser zweiten Ebene sollen kontroverse, auf der offiziellen, ersten Ebene nicht oder nur schwer verhandelbare Themen wie Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen, Fragen der „good governance“ und asiatische Sicherheitsfragen informell diskutiert werden, um einen Zusammenstoß politisch-ideologischer Agenden oder sich gegenseitig ausschließender Kooperationsprinzipien zu vermeiden. Die wichtigsten Institutionen der inoffiziellen Ebene sind der *Council for Asia-Europe Cooperation* (CAEC), die *Asia-Europe Vision Group* sowie die *Asia-Europe Foundation* (ASEF). Letzterer kommt in der Diskussion von Menschenrechtsfragen besondere Bedeutung zu: So hat die ASEF bislang sechs Menschenrechtsseminare organisiert.

² ASEM 1 (1996): Chairman's Statement (www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_1.pdf).

Erstens ist für diesen informellen Dialog über Menschenrechte auf der zweiten Ebene charakteristisch, dass er nicht an die offizielle Ebene der Kooperation gebunden ist: So ist das erste ASEM-Menschenrechtsseminar 1997 in Lund zunächst als voller Erfolg zu werten, da sich hier die asiatischen Vertreter zum ersten Mal bereit erklärten, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu akzeptieren. Diese positive Tendenz der informellen Debatte wurde jedoch relativiert, dass der Menschenrechtsdialog nicht in den Katalog der ASEM-Folgemaßnahmen aufgenommen und somit eine Fortführung dieser konstruktiven politischen Debatte auf offizieller Ebene vermieden wurde. Die Übersetzung informeller Seminarergebnisse in offizielle Erklärungen ist ebenfalls nicht vorgeschrieben: Laut ASEF werden Empfehlungen der Seminare an die zuständigen Institutionen in den ASEM-Ländern herangetragen und als informeller Beitrag zum offiziellen ASEM-Dialog verstanden. Insofern dürfte die Reichweite der thematischen Impulse der Menschenrechtsseminare faktisch gering sein (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Thematische Impulse der ASEM-Menschenrechtsseminare

Seminare	Behandelte Themen
Lund 1997	Rechtsstaatlichkeit
Beijing 1999	Europäische und asiatische Werte, Bildung, Minderheiten
Paris 2000	Meinungsfreiheit, Recht auf Information, humanitäre Intervention, staatliche Souveränität
Bali 2001	Demokratisierung, Religionsfreiheit, Konfliktlösung, Menschenrechte
Lund 2003	Ökonomische Beziehungen, multinationale Unternehmen
Suzhou 2004	Internationale Migration, Migrantenschutz
Budapest 2006	Ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten
Siem Reap 2007	Meinungsfreiheit

Quelle: Darstellung des Verfassers.

Zweitens findet auch in den informellen Seminaren die von den asiatischen Teilnehmern propagierte Norm der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten ihren Nieder-

schlag. Besonders deutlich wurde dies auf der zweiten Menschenrechtstagung 1997 in Beijing, die primär von der Diskussion über die generellen Unterschiede europäischer und asiatischer Werte bestimmt war. Hier konnte eine sich anbahnende Diskussion über die Situation in Tibet abgewendet werden, weil sich die chinesischen Gastgeber und die anderen asiatischen Teilnehmer auf „not name calling“ beriefen.

3.3 *Die Myanmar-Frage und die Harmonie innerhalb des ASEM*

Die Tatsache, dass auf dem ersten Gipfel die Frage der Mitgliedschaft Myanmars im ASEM nicht angesprochen wurde, führte allerdings nicht dazu, dass die eurasischen Auseinandersetzungen beigelegt wurden. Wie bereits weiter oben erwähnt, lehnte die EU die 1997 erfolgte Aufnahme Myanmars in die Staatengemeinschaft ab und weigerte sich, einer Teilnahme des Staates an EU-ASEAN-, aber auch an zukünftigen ASEM-Gipfeln zuzustimmen. Ferner zog man die Möglichkeit in Betracht, den Delegierten Myanmars, kein Visum auszustellen, falls sie beabsichtigten, am ASEM-Gipfel in London zu partizipieren. Die ASEAN-Staaten reagierten verstimmt und Malaysias Premierminister Mahathir drohte gar damit, dass die Mehrheit der ASEAN-Länder den zweiten ASEM-Gipfel boykottieren werde, falls Myanmar nicht teilnehmen dürfe. Dessen ungeachtet folgte die Mehrheit der ASEAN-Staaten schließlich der thailändischen Empfehlung – Thailand war zu dem Zeitpunkt EU-Koordinator der ASEAN – und stimmte zu, dass die Mitgliedschaft in der ASEAN nicht automatisch die im ASEM nach sich ziehe und dass man gut daran täte, das Konsensprinzip des ASEM zu akzeptieren. Die Situation entspannte sich stetig: Auf dem ASEAN-Treffen in Kuala Lumpur ließen malaysische Diplomaten verlauten, dass ein Festhalten an der unbedingten Partizipation Myanmars die Harmonie des ASEM-Prozesses und den Entscheidungsmodus der Einstimmigkeit unterminieren könnte. Die ASEAN, China, Japan und Südkorea einigten sich schließlich, dass zumindest auf dem ASEM-Gipfel in London keine neuen Mitglieder zugelassen werden sollten. Insofern war also die Teilnahme der sieben alten ASEAN-Länder am Londoner ASEM-Gipfel gesichert. Das Myanmar-Problem war jedoch noch immer nicht gelöst. Die Positionen zur My-

anmar-Frage waren dieselben. Solange jedoch die EU Myanmar ablehnt, erlaubt das Konsensprinzip des ASEM keine Mitgliedschaft Myanmars.

War der erste ASEM-Gipfel von dem Bestreben geprägt, gemeinsame Positionen und Perspektiven interregionaler Zusammenarbeit zu finden und dabei strittige Fragen zu vermeiden, so stand der zweite 1998 in London unter dem Eindruck der asiatischen Wirtschafts- und Finanzkrise. Den Mittelpunkt bildete die Diskussion über die Ursachen und Folgen der Asienkrise; Fragen der Menschenrechte und der Demokratie wurden weder diskutiert noch fanden sie Eingang in das Abschlusskommuniqué.³

In den Jahren zwischen diesem und dem dritten ASEM-Gipfel in Seoul gab es kaum nennenswerte Diskussionen im Kontext des ASEM über Menschenrechte im Allgemeinen sowie Myanmar und Osttimor im Besonderen. Hier machte sich offensichtlich der diplomatische Stillstand zwischen der EU und der ASEAN bemerkbar. Gleichwohl tauchte die Menschenrechtsfrage mit der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der EU und der ASEAN auf höchster Ebene auch auf der interregionalen ASEM-Ebene wieder auf.

3.4 *Menschenrechte werden Thema im ASEM*

Der dritte ASEM-Gipfel im Jahr 2000 in Seoul bezeichnet eine Zäsur in der Auseinandersetzung um Menschenrechte und Demokratie auf der interregionalen Ebene der eurasischen Kooperation: Erstmals wurde offen und ausführlich auf offizieller Ebene über beide Themen gesprochen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass im Gegensatz zu früheren Gipfeln die asiatischen ASEM-Teilnehmer eine ähnlich hohe Dialogbereitschaft zeigten wie die Europäer. Diese Entwicklung deutet auf eine offensichtlich veränderte Wahrnehmung der Menschenrechte als Kooperationsproblem hin, das es in konstruktiver Art und Weise zu lösen gilt, wenn man den ASEM-Prozess nicht dauerhaft gefährden will. Romano Prodi sprach stellvertretend für die europäische Seite:

„The EU has considerable interest in issues relating to democracy and human rights in Asia and the EU will continue to observe future movements.“⁴

³ Vgl. ASEM 2 (1998): Chairman's Statement (www.aseminfo.org/content/documents/chairmans_statement_asem_2.pdf), Punkt 9.

⁴ Vgl. Business Korea, November 2000.

Nach dem sich anschließenden, fast schon ritualisierten Austausch der unterschiedlichen Vorstellungen, wurde einmal mehr darauf verwiesen, dass es zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen von Demokratie und Menschenrechten gebe. Ferner wiesen Vertreter Indonesiens, Malaysias, der Philippinen und Singapurs darauf hin, dass Demokratie und Menschenrechte im westlichen Sinne keine Blaupause für die asiatischen Länder seien.

Im Gegensatz zu den ersten beiden Gipfeln wurde die Menschenrechtsproblematik auf dem dritten ASEM-Gipfel im Jahr 2000 in Seoul auch zum ersten Mal explizit in die Abschlusserklärung aufgenommen:

„Leaders committed themselves to promote and protect all human rights, including the right to development, and fundamental freedoms, bearing in mind their universal, invisible and interdependent character as expressed at the World Conference on Human Rights in Vienna.“⁵

In ähnlicher Weise wurde die Menschenrechtsthematik in dem Entwurf für das in Seoul verabschiedete ASEM-Rahmenabkommen (*Asia-Europe Co-operation Framework – AECF*) 2000 eingebracht:

„ASEM Leaders envisage Asia and Europe as an area of peace and shared development with common interests and aspirations such as [...] respect for democracy, [...] justice and human rights.“⁶

Einige asiatische Staaten, vor allem China, Malaysia und Singapur, befürchteten, dass sie mit dieser Formulierung einer andauernden Kritik seitens der europäischen Partner ausgesetzt wären. Deshalb lehnten sie diesen Entwurf ab. Die ASEM-Partner einigten sich schließlich auf einen Passus im europäisch-asiatischen Kooperationsabkommen, nach dem der politische Dialog auf der Grundlage der gegenseitigen Achtung, der Gleichheit, der Förderung der Grundrechte und der *Vermeidung der direkten oder indirekten Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Anderen* zu führen sei.⁷

Der Dialog über Menschenrechte und Demokratie im Rahmen des vierten ASEM-Treffens 2002 in Kopenhagen war weitgehend von Fragen der internationalen Terrorbekämpfung und nicht von

Auseinandersetzungen über Menschenrechte in Ostasien bestimmt. Der fünfte ASEM-Gipfel, der 2004 in Hanoi abgehalten wurde, scheiterte fast an den divergierenden Haltungen der Europäer und Asiaten zur Myanmar-Frage. Die Europäische Union drohte, das Treffen abzusagen, sollte General Than Swe partizipieren. Im Gegenzug konterten die ASEAN-Staaten mit dem Argument, das man schließlich bereit sei, die zehn neuen Staaten der Europäischen Union auch als ASEM-Mitglieder zu akzeptieren. Nach langem Ringen konnte ein Kompromiss gefunden werden, der eine Partizipation Myanmars durch niedrigrangige Regierungsvertreter vorsah. Im Verlauf des Gipfeltreffens wurde offensichtlich, dass die Menschenrechtsfrage den ASEM-Prozess zwar nicht aufhalten, ihn jedoch empfindlich stören kann. Am Ende fand man eine versöhnliche Erklärung, in der erstmals die politische Situation eines Mitgliedslandes in einer offiziellen ASEM-Verlautbarung erwähnt wurde:

„The Leaders took note of the briefing on the recent political developments in Myanmar given by the Head of the Myanmar delegation. [...] They looked forward to the early lifting of restrictions placed on political parties in accordance with the assurances given by Myanmar. They also reaffirmed their support for the efforts of the Special Envoy of the UN Secretary General.“⁸

Auf dem sechsten ASEM-Gipfel 2006 in Helsinki wurde Myanmar aufgefordert, in einen konstruktiven Dialog mit der ASEAN-Staatengemeinschaft, den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft zu treten. Im Gegensatz zum fünften ASEM-Gipfel wurden hier eindringlich Schritte zur Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtssituation gefordert:

„[...] Leaders expressed deep concern on the lack of tangible progress and lack of inclusiveness in the process toward national reconciliation and called for a transition via an inclusive process to a democratic government [...]“⁹

Für den zukünftigen politischen Dialog im Allgemeinen und das siebte ASEM-Treffen Ende Oktober in Beijing bedeutet dies, dass zwar Fragen der Menschenrechte und der Demokratie auf der Grundlage gemeinsamen Respektes erörtert werden können, jedoch kann kein Land – weder di-

5 ASEM 3 (2000): Chairman's Statement (www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_3.pdf), Punkt 8.

6 The Asia-Europe Cooperation Framework (AECF) (2000) (www.aseminfoboard.org/About/AECF2000), Punkt 5.

7 The Asia-Europe Cooperation Framework (2000) (www.aseminfoboard.org/About/AECF2000), Punkt 12.

8 ASEM 5 (2004): Chairman's Statement (www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_5.pdf), Punkt 4.7.

9 ASEM 6 (2006): Chairman's Statement (www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_6.pdf).

rekt noch indirekt – verantwortlich gemacht werden, wenn die Diskussion als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedslandes gewertet wird. Es ist ferner davon auszugehen, dass kontroverse Themen keine negativen Auswirkungen auf die Kooperation im Allgemeinen haben werden. Dafür sind die ökonomischen Prioritäten viel zu klar abgesteckt und die entsprechenden Interessen zu genau definiert. Ein weiterer Faktor, der den politischen Dialog entschärft, ist die Befürchtung der ASEM-Staaten, dass

„ASEM might become another case of the current ASEAN-EU relationship which has been marred in recent years by a sense of political inertia and intense irritation over the human rights agenda in general, and the Myanmar issue in particular.“¹⁰

4. Schlussfolgerungen

Im Gegensatz zur Kooperation EU-ASEAN scheint sich mit dem ASEM ein pragmatischer Dialog etabliert zu haben, der langsam, aber stetig ermöglicht, auch kontroverse Themen auf die offizielle Tagesordnung zu setzen, ohne dass der Prozess an sich in Frage gestellt wird. Inwiefern sich hier die informelle Diskussion im Rahmen der ASEM-Menschenrechtsseminare auf die konstruktive Dialogbereitschaft der offiziellen Ebene seit dem dritten ASEM-Gipfel in Seoul ausgewirkt hat, ist jedoch nur schwer zu bestimmen. Letztendlich sind die Mechanismen, um Probleme auf offizieller und inoffizieller Ebene zu lösen, dem Kooperationsstil des ASEM angepasst.

Dabei gilt es, die unterschiedlichen Kooperationskulturen in Rechnung zu stellen. Während die EU einen verrechtlichten, institutionalisierten und auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden regionalen Integrationsprozess vorantreibt, finden wir auf der Seite der ASEAN-Staatengemeinschaft einen kaum kodifizierten, schwach institutionalisierten und auf dem Einstimmigkeitsprinzip basierenden informellen Kooperationsprozess, der insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten betont.

Im politischen Dialog der Zusammenarbeit EU-ASEAN erfolgten die Auseinandersetzungen über Menschenrechte und Demokratie auf der Grundlage dieser divergierenden Kooperations-

prinzipien. Hinzu kam eine mit dem Ende des Kalten Krieges korrelierende Transformation der Interessenlage des Westens im Allgemeinen und der EU im Besonderen, die sich u. a. in einer Politik der Konditionalitäten äußerte.

Mit dem *Asia-Europe Meeting* schien ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen worden zu sein, der aufgrund seiner Informalität und Mehrdimensionalität über genügend Flexibilität verfügen würde, um auch kontroverse Themen zu behandeln. Die offizielle Ausklammerung dieser Fragen auf den ersten beiden Treffen der Staats- und Regierungschefs in Bangkok und London ging einher mit einer ASEM-typischen Verlagerung auf die inoffizielle, zweite Ebene oder auf die bilaterale Dialogebene. Auf dem dritten ASEM-Treffen in Seoul wurde das Thema Menschenrechte erstmals auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs behandelt und sogar explizit ins Abschlusskommuniqué aufgenommen.

Obwohl die inoffizielle an die offizielle Ebene der Kooperation nicht genügend angebunden ist und das Prinzip der Nichteinmischung auch in den vermeintlich „offenen“ Menschenrechtsseminaren vorherrscht, kann man festhalten, dass die Menschenrechts- und Demokratiedebatte im Unterschied zur interregionalen Zusammenarbeit EU-ASEAN den interregionalen ASEM-Prozess nicht völlig lahmlegen konnte. Einerseits hängt dies mit der Bereitschaft beider Seiten zusammen, vorrangig das Ziel der Wohlfahrtsmaximierung zu verfolgen, aber auch mit den informellen Kooperationsmechanismen des ASEM, die einen pragmatischen Menschenrechtsdialog auf offizieller und inoffizieller Ebene gefördert haben, ohne den ASEM-Prozess zu gefährden. Andererseits ist zu bemerken, dass das *Asia-Europe Meeting* zwar in der Lage war, negativen Ausprägungen der Menschenrechts- und Demokratiedebatten entgegenzuwirken, jedoch nicht, sie zu verhindern. Auf mittlere und längere Sicht sollte deshalb das ASEM den konstruktiven Austausch über politische Konflikte institutionalisieren: Nur auf diese Weise ließe sich dauerhaft eine gesunde und nutzbringende Grundlage für den Dialog schaffen, um auf unterschiedlichen politischen Gebieten gemeinsame Positionen zu erreichen.

¹⁰ Yeo Lay Hwee (2000): ASEM: Looking Back, Looking Forward, in: *Contemporary Southeast Asia*, 22:1, S. 129.

■ Literatur

- Bersick, Sebastian (2004): Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des ASEM-Prozesses, Baden-Baden.
- Loewen, Howard (2003): Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia-Europe Meeting, Hamburg.
- Palmujoki, Eero (1997): EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas, in: Contemporary Southeast Asia, 19:3, S. 269-284.
- Rüland, Jürgen (1996): The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship, Rostock.
- Stockhof, Wim/Van der Felde, Paul/Lay Hwee, Yeo (Hg.): The Eurasian Space. Far more than two continents, Singapur.

■ Der Autor

Dr. Howard Loewen ist wissenschaftlicher Referent am GIGA Institut für Asien-Studien und Mitglied im Forschungsschwerpunkt 3 („Transformation in der Globalisierung“).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Loewen, Howard/Nabers, Dirk (2008): The Asia-Europe Meeting and its contribution to the political management of economic globalization, in: Rüland, Jürgen/Schubert, Gunter et al. (Hg.), Asian-European Relations. Building Blocks for Global Governance?, London, S. 95-113.
- Loewen, Howard (2007): East Asia and Europe – Partners in Global Politics?, in: Asia-Europe Journal, 5:1, S. 23-31.
- Loewen, Howard (2006): Ostasien und Europa – Partner einer internationalen Ordnungspolitik?, GIGA Focus Asien, Nr. 6.
- Schucher, Günter et al. (Hg.) (2008): Asian-European Relations. Building Blocks for Global Governance?, London.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. *GIGA Focus Asien* wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM