

Asienpolitik

Franco Algeri

Dass sich die Asienpolitik der Europäischen Union seit mehreren Jahrzehnten stetig weiterentwickelt, komplexer wird und zunehmend mehr Akteure darin involviert sind, kann unwidersprochen festgestellt werden. Aus Sicht der EU wird das Jahr 2012 nun sogar als „Year of Asia“ bezeichnet, unter Hinweis auf ein besonders hohes europäisches Engagement in der Region Asien. Doch weiterhin ist die europäische Asienpolitik von einer systemisch bedingten Ungleichheit zwischen einer hohen ökonomischen Bedeutung der EU einerseits und ihrer mäßigen sicherheitspolitischen Relevanz andererseits geprägt.

Ausbau bilateraler Beziehungen

Auf die höchste Konsultationsebene blickend fanden im Kontext der europäisch-asiatischen Beziehungen eine Reihe bilateraler Gipfeltreffen statt. Zu nennen sind der 12. EU-Indien-Gipfel am 10. Februar 2012 in Neu Delhi, der 14. und 15. EU-China-Gipfel am 14. Februar 2012 in Peking bzw. am 20. September 2012 in Brüssel und der 6. EU-Südkorea-Gipfel am 28. März 2012 in Seoul. Hinzu kommen Treffen auf unterschiedlichsten Ebenen zwischen der EU und asiatischen Staaten als auch eine Reihe sektoraler Abkommen und politischer Dialoge. Die EU unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Vietnam (im Juni 2012) und mit den Philippinen (im Juli 2012). Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Singapur konnten im Dezember 2012 abgeschlossen werden, entsprechende Gespräche mit Malaysia und Vietnam dauern noch an. Im März 2013 wurden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Thailand und im April 2013 mit Japan aufgenommen. Angesichts der erkennbaren Verdichtung handelspolitischer Beziehungen zwischen der EU und Südkorea als Folge des bereits im Juli 2011 in Kraft getretenen umfassenden Freihandelsabkommens zwischen beiden Seiten, verknüpfen sich mit den genannten Abkommen entsprechende Hoffnungen auf eine weitere Vertiefung der europäisch-asiatischen Beziehungen.

Die zehn wichtigsten asiatischen Handelspartner der EU im Jahr 2012 (prozentualer Anteil)

	<i>Importe: Rang im Vergleich zu allen EU-Handelspartnern</i>	<i>Exporte: Rang im Vergleich zu allen EU-Handelspartnern</i>	<i>Gesamt: Rang im Vergleich zu allen EU-Handelspartnern</i>
<i>China</i>	1 / 16,2%	2 / 8,5%	2 / 12,5%
<i>Japan</i>	6 / 3,6%	6 / 3,3%	7 / 3,4%
<i>Indien</i>	9 / 2,1%	9 / 2,3%	9 / 2,2%
<i>Südkorea</i>	8 / 2,1%	10 / 2,2%	10 / 2,2%
<i>Singapur</i>	18 / 1,2%	15 / 1,8%	14 / 1,5%
<i>Hongkong</i>	30 / 0,6%	13 / 2,0%	20 / 1,3%
<i>Taiwan</i>	17 / 1,3%	23 / 0,9%	23 / 1,1%
<i>Malaysia</i>	20 / 1,1	26 / 0,9	24 / 1,0
<i>Thailand</i>	23 / 0,9	25 / 0,9	25 / 0,9
<i>Indonesien</i>	24 / 0,9	30 / 0,6	29 / 0,7

Quelle: European Commission, DG Trade, 23.5.2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113471.pdf.

Veränderungen in den Beziehungen EU-ASEAN

Trotz des Trends zu mehr Bilateralismus zwischen der EU und einzelnen asiatischen Staaten kann die interregionale Form europäisch-asiatischer Kooperation nicht außer Acht gelassen werden. Mit Blick auf die Beziehungen zwischen der EU und der Vereinigung Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) ist festgestellt worden, dass „Südostasien bislang nur wenig Aufmerksamkeit von EU-Entscheidungsträgern zuteil wurde“, verbunden mit der Forderung, die EU müsse „ihre politische Präsenz in Südostasien verstärken“.¹ Hierbei handelt es sich keineswegs um ein neues Phänomen. Waren die EU-ASEAN-Beziehungen Mitte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch als Modell interregionaler Kooperation verstanden worden, so begann als Reaktion auf den sich beschleunigenden Aufstieg Chinas in den 1990er Jahren eine Chinafokussierung der Europäer, die zu Lasten der Wahrnehmung Südostasiens ging. Mit einer konzeptionellen Überarbeitung der europäischen Politik gegenüber Südostasien, wollte die EU dieser Entwicklung bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts entgegenwirken. Der im April 2012 zwischen der EU und der ASEAN vereinbarte Bandar Seri Begawan-Aktionsplan für eine verstärkte Partnerschaft sieht für den Zeitraum 2013-2017 eine Reihe von gemeinsamen Aktivitäten vor, wobei an erster Stelle die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit genannt wird.² Des Weiteren trat die EU als erste Regionalorganisation im Juli 2012 dem ASEAN-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty of Amity and Cooperation) bei.³ Diese Initiativen und der beschriebene Ausbau bilateraler Beziehungen zu einzelnen ASEAN-Staaten können dazu beitragen, die Relevanz dieser Region Asiens für die EU zu erhöhen.

Eine bemerkenswerte Entwicklung haben die Beziehungen zwischen der EU und Myanmar genommen. Lange Zeit waren die Beziehungen EU-ASEAN durch Meinungsverschiedenheiten darüber belastet, wie der autoritären Regierung Myanmars begegnet werden soll. Als Reaktion auf den 2011 dort einsetzenden politischen Transformationsprozess, hat sich die Haltung der EU jedoch deutlich verändert. Im April 2012 hatte der Rat Auswärtige Angelegenheiten eine weitreichende Aussetzung der Sanktionen gegenüber Myanmar beschlossen. Im April 2013 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf das Auslaufen der Sanktionen, wobei das Waffenembargo und das Embargo für Ausrüstung, die der internen Unterdrückung dienen können, weiterhin bestehen bleiben. Im Juli 2013 beschloss der Rat einen umfassenden konzeptionellen Rahmen für die Ausgestaltung der Beziehungen zu Myanmar. Eckpfeiler der EU-Politik sind hierbei die Unterstützung des Friedensprozesses, Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte und der demokratischen Konsolidierung, handels- und entwicklungspolitische Projekte sowie die Einbeziehung des Landes in multilaterale Foren und seine Stärkung innerhalb regionaler Integrationsbemühungen. Im Einzelnen verdeutlicht sich die Hinwendung der EU zu Myanmar beispielsweise in der hochrangigen Besuchsdiplomatie (im April 2012 durch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton und im November desselben Jahres durch Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso), der Eröffnung einer EU-Vertretung in Rangun, in den europäischen Unterstützungsmaßnahmen verschiedenster Projekte (von Aufbaumaßnahmen der Zivilgesellschaft bis zur Minenräumung) wie auch in der Wiederaufnahme des Landes in das Allgemeine Präferenzsystem,

1 Anja Jetschke/Clara Portela: ASEAN-EU-Beziehungen: von regionaler Integrationsförderung zur Sicherheitsrelevanz?, GIGA Focus Nr. 12 2012, S. 2.

2 http://www.eeas.europa.eu/asean/docs/plan_of_action_en.pdf.

3 Der Vertrag bezieht sich auf die Nichtaggression und Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten und ihrer Partner.

entsprechend der *Everything But Arms*-Regelung (die den am wenigsten entwickelten Ländern spezifische Zollpräferenzen im Handel bietet, mit Ausnahme von Waffen und Rüstungsgütern).⁴

Leitlinien zu Ostasien in transatlantischer Dimension

Im Juni 2012 billigte der Rat die Leitlinien für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Ostasien.⁵ In diesem Dokument wird die thematische Bandbreite der Leitlinien zu Ostasien von 2007 fortgesetzt und erweitert.⁶ Der umfassende sicherheitspolitische Ansatz reflektiert die bekannten Prinzipien der EU-Außenbeziehungen und der Zusammenhang zwischen regionaler Stabilität und ökonomischen Interessen der EU in Asien wird deutlich. Hierbei erachtet die EU die politischen Strategien von China, Japan, Südkorea und der ASEAN als wichtig. Dass sich die europäische Konzeption einer Asienpolitik in besonderer Weise an China orientiert, ist hinlänglich bekannt. Und auch in den beschriebenen Leitlinien wird der Größe, dem Machtpotenzial sowie dem regionalen und globalen Einfluss Chinas besonderes Gewicht beigemessen. Folglich wird die strategische Partnerschaft mit China einmal mehr unterstrichen. Hierbei bleibt es aber weitgehend bei einer langen Auflistung der thematischen Bandbreite europäischer Chinapolitik, die sich über Jahrzehnte entwickelt hat.

Die thematischen Schwerpunkte der Erklärung umfassen die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen sowie den Handels- und Wirtschaftsbereich. Im Sinne einer weiteren Vertiefung der transatlantischen Zusammenarbeit soll der Dialog zu Asien-Pazifik auf politischer und hoher Beamtenebene fortgesetzt werden. Durch die Unterstützung und Mitwirkung in multilateralen Kooperationsforen wie beispielsweise dem ASEAN Regional Forum (ARF) versucht die EU einen, wenngleich begrenzten Einfluss auf die sicherheitspolitische Entwicklung der Region auszuüben. Besonders hervorgehoben wird die Rolle der USA und entsprechend ausgeprägt ist das europäische Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bezüglich der spezifischen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in dieser Region. Für die kohärente Umsetzung der europäischen Ostasienpolitik (wie auch der Asienpolitik insgesamt) ist das Zusammenwirken von Europäischem Auswärtigen Dienst, den EU-Delegationen und den Vertretungen der einzelnen Mitgliedstaaten eine wesentliche Voraussetzung.

Natürlich kann die EU aufgrund ihres handels- und entwicklungspolitischen Gewichts gegenüber Asien als selbstbewusster Akteur auftreten und Interessen formulieren. In ihrer Gesamtbedeutung für die Entwicklung der Region und hinsichtlich ihres Gestaltungsspielraums bleibt sie jedoch weiterhin nicht vergleichbar mit den USA. Dieser Tatsache wird in den Leitlinien zu Ostasien Rechnung getragen, indem zum einen die Relevanz der Vereinigten Staaten für die Sicherheitsarchitektur der Region hervorgehoben wird. Zum anderen ist die EU vor dem Hintergrund der transatlantischen Beziehungen „stark an einer Partnerschaft und einer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bezüglich der außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in Verbindung mit Ostasien interessiert“.⁷

4 Siehe zu *Everything But Arms*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151704.%2013-07%20EBA%20Factsheet%20Update%20Final.pdf.

5 Rat der Europäischen Union: Leitlinien für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Ostasien. Brüssel, 15.6.2012, 11492/12.

6 Rat der Europäischen Union: Leitlinien für die Ostasienpolitik. Brüssel, 14.12.2007, 16468/07.

7 Rat der Europäischen Union: Leitlinien für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Ostasien, a.a.O., S. 8.

In einer am 12. Juli 2012 veröffentlichten gemeinsamen Erklärung von EU und USA zur asiatisch-pazifischen Region,⁸ anlässlich eines Treffens zwischen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton und der damaligen amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton in Phnom Penh, wird auf die zunehmende Interdependenz zwischen Asien, der EU und den Vereinigten Staaten hingewiesen. Beide Seiten erachten die Unterstützung regionaler Integrationsforen, insbesondere des ARF und des East Asia Summit, als notwendig. In Letzterem sind die USA, jedoch nicht die EU vertreten. Die EU hat das Interesse, an diesem Forum ebenso wie an dem erweiterten Treffen der ASEAN-Verteidigungsminister teilzunehmen. Ein Weg, um stärker in den regionalen sicherheitspolitischen Diskurs einbezogen zu werden, scheint für die EU über Washington zu führen. Zumindest in europäischen Think Tanks wird Überlegungen zu transatlantischen Agenden hinsichtlich der asiatisch-pazifischen Region wesentlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet als in der Vergangenheit. Exemplarisch kann das EU Institute for Security Studies genannt werden, an dem dieser Themenbereich ausgebaut wird.⁹

Resümee

Das europäische Engagement gegenüber Asien zeigt sich auch weiterhin in den Aktivitäten im übergeordneten Rahmen des Asia Europe Meeting (ASEM). Vom 5.-6. November 2012 fand das 9. ASEM-Gipfeltreffen in Vientiane, Laos statt. Die dort verabschiedete Schlussklärung mit dem Titel „Strengthening partnership for peace and development“ endet mit dem Hinweis darauf, diese Partnerschaft zu stärken, die als umfassend, gleich und von gegenseitigem Nutzen verstanden wird. Es stellt sich dabei jedoch die Frage, ob die EU Asien mehr braucht als Asien die EU. Will die EU in Asien präsenter sein, so sind neben China und der ASEAN weitere regionale Akteure in die europäische Asienstrategie stärker einzubeziehen. Nicht nur die Notwendigkeit der strategischen Partnerschaft mit Indien wird hierbei betont,¹⁰ sondern es besteht auch die Forderung nach einer besseren Nutzung des Potenzial Japans als Akteur in der Region.¹¹ Im Windschatten der US-amerikanischen Asienpolitik hat eine Debatte über die stärkere Gewichtung der europäischen Asienpolitik begonnen. Ob die EU in nicht allzu ferner Zukunft ihre (sicherheits)politische Relevanz für die Hauptakteure in Asien wirklich steigern kann oder nicht, hängt nur bis zu einem gewissen Maß von der Veröffentlichung konzeptioneller und strategischer Dokumente ab. Ausschlaggebend für den Bedeutungszuwachs der EU als Akteur in der asiatisch-pazifischen Region wird sein, wie weitreichend die Mitgliedstaaten der EU das europäische Potenzial zur umfassenden Machtprojektion ausbauen wollen.

Weiterführende Literatur

Thomas Christiansen/Emil Kirchner/Philomena B. Murray (eds.): *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, Houndmills/New York 2013.

Daniel Novotny/Clara Portela (eds.): *EU-ASEAN relations in the 21st century. Strategic partnerships in the making*. Houndmills/New York, Palgrave Macmillan 2012.

The EU in Asia: facts and figures concerning the EU's engagement in the Asia-pacific region. Brüssel, 11.2.2013, http://eeas.europa.eu/asia/docs/2012_eu_in_asia_year_facts_figures_en.pdf.

8 http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131709.pdf.

9 Siehe Patryk Pawlak (ed.): *Look East, act East: transatlantic agendas in the Asia Pacific*, EU ISS Report No 13, 2012.

10 Luis Peral/Vijay Sakhujia (eds.): *The EU-India partnership. Time to go strategic?*, Paris, 2012.

11 Siehe Takako Ueta: *EU policy toward Asia and Pacific: A view from Japan*, EUI Working Paper RSCAS 2013/15, S. 15.