

Asienpolitik

Thomas Christiansen*

Die Asienpolitik der EU wird weiterhin von wirtschaftlichen Fragen dominiert, auch wenn in jüngster Zeit sicherheitspolitische Fragen, Klimaschutz und die Stärkung von Multilateralismus allgemein wichtiger geworden sind. Im Jahr 2020 lag ein Hauptaugenmerk auch auf den Folgen der Covid-19-Pandemie sowohl für interregionale Zusammenarbeit als auch für die relative Wettbewerbsfähigkeit beider Regionen. Asien ist für die EU eindeutig von großer Bedeutung: Vier der zehn größten Handelspartner sind asiatische Länder – China, Japan, Südkorea und Indien – und mit jedem von ihnen wurde eine strategische Partnerschaft geschlossen. Darüber hinaus gilt die Association of South East Asian Nations (ASEAN) nicht nur als eine Gruppe wichtiger Partnerländer für die EU, sondern auch als bedeutendes Beispiel für regionale Zusammenarbeit außerhalb Europas.

Wirtschaftsbeziehungen

Die Beziehungen zwischen der EU und Asien werden seit langer Zeit vom gegenseitigen Handel dominiert, der von beiden Seiten als vorteilhaft angesehen wird. Die EU hat trotz eines sich verschlechternden globalen Klimas während der Trump-Ära ihre grundsätzliche Unterstützung für den liberalen Welthandel beibehalten und sieht – wie auch die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei der Festlegung der Politischen Leitlinien ihrer Institution betonte – den Handel nicht nur als wirtschaftlich vorteilhaft, sondern auch als Mittel zur Förderung von Normen und Werten.¹

Auf der Grundlage dieser Grundhaltung hat die EU im vergangenen Jahr ihre Bemühungen fortgesetzt, umfassende Handelsabkommen mit asiatischen Partnern zu unterzeichnen. So wurde ein Handelsabkommen mit Vietnam im Juni 2019 unterzeichnet² und trat im August 2020 in Kraft, während mit Australien und Neuseeland Verhandlungen begonnen wurden. Dies folgt den Freihandels- und Kooperationsabkommen, die schon mit Südkorea, Japan und Singapur abgeschlossen wurden, was die herausragende Bedeutung Ostasiens und Südasiens für den EU-Handel demonstriert.

Über den Handel hinaus sind auch Investitionen wichtiger geworden, sowohl in Bezug auf das Volumen als auch im Hinblick auf politische und strategische Gesichtspunkt. Die langjährigen Bedenken europäischer Investoren in China hinsichtlich des unzureichenden Schutzes ihrer Rechte an geistigem Eigentum und anderer Probleme wurden bislang nicht ausgeräumt, und die langwierigen Verhandlungen über einen bilateralen Investitionsvertrag, mit dem mehr Fairness und Investitionssicherheit erreicht werden soll, sind einem

* Der Autor ist dankbar für die Forschungsassistenz von Isabel Hernandez Pepe, Luiss University.

1 Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, 9.10.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf (letzter Zugriff: 5.11.2020). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: EU-Vietnam free trade agreement – Joint press statement by Commissioner Malmstrom and Minister Tran Tuan Anh, 30.6.2020, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2041&utm_source=dlvr.it&utm (letzter Zugriff: 5.11.2020).

Abschluss nicht näher gekommen.³ Dagegen werden chinesische Investitionen in der EU angesichts ihrer Ausrichtung auf Hightech- und Schlüsselindustrien mit zunehmendem Misstrauen betrachtet⁴ und führten zur Annahme einer EU-Industriepolitik zum Schutz strategischer Sektoren.⁵ Die Folgen der Covid-19-Pandemie haben auf EU-Seite das Bewusstsein für die potenzielle Abhängigkeit von China und anderen asiatischen Herstellern weiter geschärft und die Bemühungen um eine größere strategische Autonomie der EU auch in Bezug auf solche Lieferungen angeheizt.⁶

Generell hat die Pandemie die Verwundbarkeit nicht nur von Handelsbeziehungen, sondern auch von transnationalen Lieferketten, die auch viele europäische und asiatische Produzenten verbinden, unterstrichen. Während Produktion und Versorgung während der Pandemie kaum unterbrochen wurden, wird es eine Frage für den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach Covid-19 sein, ob es zu einer Rückkehr zu dem hohen Niveau wirtschaftlicher Interdependenz, das vor der Krise bestand, kommen kann, oder ob – im Rahmen eines umfassenderen Prozesses von De-Globalisierung – die EU und Asien eher auseinander driften.⁷

Sicherheitspolitik

Die Bemühung um größere strategische Autonomie auf Seiten der EU zeigt bereits, dass Wirtschaftsbeziehungen und Sicherheitsfragen immer enger miteinander verflochten sind. In der Tat wurden viele der Instrumente, mit denen die Trump-Regierung versucht hat, den US-Markt vor Importen und ausländischen Investitionen zu schützen, mit Hinweis auf die „nationale Sicherheit“ gerechtfertigt. Ein konkretes Beispiel für diesen Zusammenhang sind die Spannungen, mit denen auch EU-Staaten beim Ausbau ihrer 5G-Telekommunikationsinfrastruktur konfrontiert werden: Die Beteiligung von Huawei, dem führenden chinesischen Anbieter solcher Geräte, wäre angesichts geringerer Kosten und früherer Verfügbarkeit der Technologie kommerziell vorteilhaft. Die Vereinigten Staaten und eine wachsende Anzahl europäischer Regierungen lehnen dies aber ab, da sie Bedenken hinsichtlich der sicherheitstechnischen Auswirkungen haben, wenn sie sich in dieser Hinsicht auf in China hergestellte Technologien verlassen. Sie haben daher beschlossen, Huawei von kritischen Aspekten dieser Infrastruktur auszuschließen.⁸

Nach einem traditionellen Verständnis von Sicherheitspolitik ist die EU in Asien tendenziell wenig sichtbar, und die Entwicklungen im vergangenen Jahr haben dies bestätigt. In Bezug auf die beiden Hauptkonfliktquellen in der Region – die nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramme und die territorialen Streitigkeiten zwischen China und seinen Nachbarn im Südchinesischen Meer – wird die EU grundsätzlich nicht als relevan-

3 Insa Ewert: The EU-China Bilateral Investment Agreement: Between High Hopes and Real Challenges, 23.2.2016, abrufbar unter: <https://www.egmontinstitute.be/the-eu-china-bilateral-investment-agreement-between-high-hopes-and-real-challenges/> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

4 Keith Johnson: How Europe Fell Out of Love with China”, in: Foreign Policy, 25.6.2020.

5 Marcin Szczyptański/Ioannis Zachariadis: EU industrial policy at the crossroads. Current state of affairs, challenges and way forward, in: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, November 2019. Vgl. hierzu auch den Beitrag „China“ in diesem Jahrbuch.

6 Reuters: EU aims for strategic economic autonomy after COVID Pandemic, 8.9.2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-eu-economy-autonomy-idUSKBN25Z1GL> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

7 Henry Farrell/Abraham Newman: Will the Corona virus End Globalization as We Know it?, in: Foreign Affairs, 16.3.2020.

8 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik“ und „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

ter Akteur angesehen.⁹ Einzelne Mitgliedstaaten, wie das Vereinigte Königreich und Frankreich, führten jedoch Aktionen zum Schutz der „Freiheit der Schifffahrt“ durch, indem sie Kriegsschiffe durch internationale Gewässer schickten, die China als Teil seines Hoheitsgebiets beanspruchte.

Allerdings hat die schon seit 2008 bestehende Militärmission EUNAVFOR (oder „Operation Atalanta“) am Horn von Afrika eine starke asiatische Dimension: Durch den Schutz der Handelsschifffahrt vor Angriffen durch Piraten schützt die Mission wichtige Seewege zwischen Europa und Ostasien. EUNAVFOR ist eine EU-Mission, die auch den Rahmen für enge Zusammenarbeit europäischer Marineverbände mit denen anderer Länder darstellt. Dies beinhaltet gemeinsame Operationen unter anderem mit japanischen, koreanischen, indischen, neuseeländischen und sogar chinesischen Einheiten.

Während die Operation Atalanta ein besonderer Fall von militärischer Zusammenarbeit mit asiatischen Partnern ist, gibt es weitreichendere Kooperationen bei der Bewältigung neuartiger Sicherheitsbedrohungen. Dies umfasst zum Beispiel bilaterale Zusammenarbeit in Fragen wie Cybersicherheit und Terrorismusbekämpfung mit einer Reihe asiatischer Länder sowie die Mitarbeit der EU im ASEAN Regional Forum (ARF). Die EU hat dem ARF seit langem finanzielle, fachliche und institutionelle Unterstützung gewährt, im Einklang mit der allgemeinen Auffassung, dass ASEAN ein wesentlicher Partner in dem Bestreben der EU ist, Frieden und Stabilität in der Region zu fördern.

EU-Beziehungen zur ASEAN

Die Sicherheitspolitik der EU gegenüber Asien äußert sich daher auch eher in der langfristigen Unterstützung von regionaler Zusammenarbeit im Rahmen von ASEAN, ARF und anderen multilateralen Initiativen als durch konkrete Maßnahmen oder Reaktionen auf bestimmte Krisen. Das Engagement der EU für einen effektiven Multilateralismus begründet auch regelmäßige finanzielle Beiträge an das ASEAN-Sekretariat und die Förderung von besonderen Initiativen. Im Jahr 2020 umfasste dies zum Beispiel ein Unterstützungspaket in Höhe von 800 Mio. Euro für ASEAN-Staaten, um die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu mildern.¹⁰

Gerade im Hinblick auf die Pandemie hat sich die Zusammenarbeit zwischen der EU und ASEAN auch allgemein intensiviert. So wurden Expertendialoge zur Impfstoffforschung eingerichtet, ein erstes gemeinsames Treffen der Gesundheitsminister von EU und ASEAN einberufen sowie die Aufrechterhaltung von Lieferketten in den beiden bedrohten Regionen angestrebt, um Unterbrechungen des gegenseitigen Handels zu begrenzen.¹¹

Allerdings gab es im vergangenen Jahr auch Dissonanzen, insbesondere darüber, ob Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen beiden Organisationen aufgenommen werden sollen. Verhandlungen über ein solches Abkommen waren bereits vor 15 Jahren auf der Tagesordnung, bevor sie 2009 ausgesetzt wurden.¹² Nach dem erfolgreichen Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedern sind die Erwartungen nun wieder gestiegen, dass es im Einklang mit der Ausweitung der

9 Robin Emmott: EU's statement on South China Sea reflects division, in: Reuters, 15.7.2016.

10 Europäische Kommission: TEAM EUROPE supports ASEAN in fight against CORONAVIRUS, Factsheet, 21. Juli 2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20200721_factsheet_team_europe_asean_en.pdf (letzter Zugriff: 5.11.2020).

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

12 Michela Astuto: EU-ASEAN Free Trade Agreement Negotiations, in: ISPI Analysis 26/2010.

Beziehungen zwischen der EU und ASEAN zu einer strategischen Partnerschaft¹³ auch die Aussicht auf erneute Freihandelsverhandlungen bestehen könnte. Während dies ein Ziel ist, das von politischen Akteuren Südostasiens und von der Geschäftswelt allgemein gewünscht wird, bleibt die EU-Seite mit Hinweis auf die ungelösten Probleme mit der Handelsliberalisierung und den Standards innerhalb der ASEAN eher zurückhaltend. Auch muss bedacht werden, dass ein solches Abkommen im Europäischen Parlament und – zumindest in Teilen – auch in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsste, was im derzeitigen Klima weitere Hindernisse schafft.

Auf europäischer Seite sorgt dagegen die mangelnde Einheit der ASEAN-Mitglieder gegenüber China für Irritationen. So war ASEAN zum Beispiel in den vergangenen Jahren nicht in der Lage, sich auf eine klare Kritik an Chinas territorialen Ansprüchen gegen ihre eigenen Mitglieder im Südchinesischen Meer zu einigen,¹⁴ und im vergangenen Jahr haben sich mehrere ASEAN-Mitglieder auf die Seite Chinas gestellt, als es im UN Menschenrechtsrat um die Verurteilung der Niederschlagung der Demokratiebewegung in Hongkong ging¹⁵. Generell wirft die wachsende politische und wirtschaftliche Abhängigkeit einzelner ASEAN-Mitgliedstaaten von China Fragen auf, inwieweit die ASEAN insgesamt ein eigenständiger Partner für Europa bleiben kann, der eine Alternative zu China darstellt.

Umweltpolitik ist ein weiterer Bereich, der zu Dissonanzen in den Beziehungen der EU zur ASEAN geführt hat. Während zwischen beiden Seiten viel im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zusammengearbeitet wird, hat die Klimaschutzpolitik der EU in Südostasien auch zu Kontroversen und Irritationen geführt. Die Verabschiedung der Richtlinie über erneuerbare Energie durch die EU im Jahr 2018, die die künftige Verwendung von Pflanzenölen als Biokraftstoff begrenzt, hat zur Konfrontation mit Indonesien und Malaysia geführt, die als führende Palmölproduzenten von diesem – so wird es verstanden – „Verbot“ negativ betroffen sind.¹⁶ Wenn solche EU-Politiken weniger im Hinblick auf ihre Umweltziele sondern auch als Ausdruck von Protektionismus betrachtet werden, dann kann erwartet werden, dass es mit den Plänen für den Europäischen Green Deal zu weiteren Verstimmungen zwischen der EU und ihren ASEAN-Partnern kommen wird.¹⁷

Weiterführende Literatur

Sven Biscop: *European Strategy in the 21st Century New Future for Old Power*, London 2019.

Tommy Koh/Yeo Lay Hwee (Hrsg.): *ASEAN-EU Partnership: The Untold Story*, Singapur 2020.

Andrew Small: *The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic*, 13.5.2020, abrufbar unter: https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/ (letzter Zugriff: 5.11.2020).

13 Frederick Kliem: *ASEAN-EU Partnership: How “Strategic” is Europe’s Approach?*, 1.1.2020, abrufbar unter: <https://www.cpg-online.de/2020/01/01/commentary-asean-eu-partnership-how-strategic-is-europes-approach/> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

14 Greg Torode: *China leaning on Singapore to keep ASEAN calm over South China Sea*, in: Reuters, 8.8.2017.

15 Dave Lawler: *The 53 countries supporting China’s crackdown on Hong Kong*, 3.7.2020, abrufbar unter: <https://www.axios.com/countries-supporting-china-hong-kong-law-0ec9bc6c-3aeb-4af0-8031-aa0f01a46a7c.html> (letzter Zugriff: 5.11.2020).

16 Gayatri Suroyo/Fransika Nangoy: *Indonesia to challenge ‘discriminative’ EU directive on palm oil*, in: Reuters, 31.1.2019.

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.