

Asienpolitik

Thomas Christiansen*

2020/2021 entwickelte sich die Asienpolitik der Europäischen Union (EU) vor dem Hintergrund zweier weitergehender Trends: der globalen Covid-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen einerseits, und der wachsenden geostrategischen Rivalität zwischen den USA und China, andererseits. Dieser Kontext erschwerte auf unterschiedliche Weise die Bemühungen der EU, die traditionell starken Beziehungen mit den Akteuren im asiatischen Raum wie gewohnt weiterzuführen. Insbesondere der Wettbewerb zwischen den Weltmächten im Rahmen einer multipolaren Weltordnung prägt die internationalen Beziehungen Asiens entscheidend und beeinflusst damit auch die EU-Politik gegenüber der Region. Als Reaktion darauf war auch die Ausarbeitung einer eigenen „Indopazifik“-Strategie der Union Teil des Versuchs, für die Region relevant zu bleiben.

Beziehungen zwischen der EU und Asien im Schatten von Covid-19

Die globale Pandemie und die durch sie bedingte wirtschaftliche Rezession wirkten sich stark auf den Handel zwischen der EU und Asien aus – traditionell einer der Hauptpfeiler nicht nur der jeweiligen regionalen Volkswirtschaften, sondern auch der Weltwirtschaft allgemein. Ausgangssperren, Reiseverbote, Quarantäneregelungen und dergleichen schränkten die Mobilität zwischen den beiden Regionen erheblich ein, beeinträchtigten die Handelsmechanismen und verursachten auch eine Krise für den Reise- und Tourismussektor. Vor dem Hintergrund der zurückgehenden Nachfrage konnten sich die Lieferketten zwischen der europäischen und der asiatischen Wirtschaft zwar gut behaupten. In gewisser Hinsicht – beispielsweise beim Import medizinischer Ausrüstung – demonstrierten Engpässe im Rahmen der Pandemie jedoch auch die Abhängigkeit Europas von Zulieferern aus Asien, was zu Forderungen nach einer stärkeren Diversifizierung der Lieferquellen führte. Tatsächlich gab dieser Aspekt der bestehenden Debatte über strategische Autonomie in der EU weiteren Auftrieb.¹

Auch als es im Laufe des Jahres 2021 wieder gelang, dank der letztlich erfolgreichen Einführung von Impfprogrammen in den meisten EU-Mitgliedstaaten die schlimmsten Folgen der Pandemie zu überwinden, blieben die Beziehungen zu Asien schwierig. Da sich viele asiatische Länder auf eine „Null-Covid“-Politik verlassen hatten und ihre Bevölkerung im Allgemeinen langsamer als in Europa impften, blieben gegenseitige Reiseverbote für den größten Teil des Jahres ein Hindernis.

Trotz des Potenzials von Impfstoffen, Menschen und Kontinente wieder zusammenzubringen, entwickelte sich auch Zwietracht über deren Verteilung. Schon bald nach der Markteinführung von Impfstoffen Anfang 2021 wurden Fragen der begrenzten Verfügbarkeit – und damit verbunden die mögliche Einführung von Exportkontrollen – zu einem Faktor in den gegenseitigen Beziehungen. Diese Debatten lenkten von der Unterstützung

* Der Autor ist dankbar für die Forschungsassistenz von Alessandra Carraro, Luiss University.

1 Rat der EU Analysis and Research Team: Strategic Autonomy, Strategic Choices, in: Issues Paper 13/2021.

der EU für die COVAX-Initiative ab, durch die auch viele asiatische Entwicklungsländer unterstützt wurden.²

Selbst der post-pandemische Wirtschaftsaufschwung im Laufe des Jahres 2021 hatte – paradoxerweise – auch negative Auswirkungen auf die EU-Asien-Beziehungen: Die Überlastung von internationalen Logistiknetzwerken und lokale Produktionsschwierigkeiten zeigten einmal mehr die Verwundbarkeit globaler Lieferketten, die vor allem auch europäische und asiatische Firmen verbinden. Diese Situation beförderte damit wiederum die Diskussion um strategische Autonomie, die sich ansonsten hauptsächlich an geo-strategischen Überlegungen orientiert.³

EU Asienpolitik im Schatten der Rivalität zwischen Großmächten

Die Verschlechterung des Verhältnisses der beiden Weltmächte China und USA zueinander beeinträchtigte auch die Fähigkeit der EU, ihre Interessen und Werte im asiatischen Raum zur Geltung zu bringen. Der gegenseitige Konfrontationskurs in den US-China-Beziehungen setzte US-Verbündete sowohl in Europa als auch in Asien unter Druck, eine Politik der Eindämmung der chinesischen Macht zu unterstützen. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Betonung des Indopazifiks als machtpolitischer Raum – eine Entwicklung, die schließlich auch die EU dazu veranlasste, 2021 eine eigene Indopazifik-Strategie zu verkünden.⁴

Die geopolitische Rivalität zwischen den USA und China, ein sich beschleunigendes Wettrüsten in Asien und die Neuordnung von Allianzen in der Region – all diese Entwicklungen setzen die EU unter Druck, auch als Sicherheitsakteurin in Asien wahrgenommen zu werden. Dies ist eine nicht unwesentliche Herausforderung, da die Union traditionell sowohl in der Region selbst als auch von anderen Weltmächten sicherheitspolitisch eher als wenig relevant eingestuft wird.

In Diskussionen, die von dem traditionell militärpolitisch dominierten Verständnis von Sicherheit, das in Asien vorherrscht, geprägt sind, spielt die EU, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme hier ist die von der EU koordinierte Stationierung von Marine- und Luftwaffenverbänden im Rahmen der „Operation Atalanta“ am Horn von Afrika, die weiterhin Möglichkeiten für militärische Zusammenarbeit mit asiatischen Partnern bietet.⁵ Im Allgemeinen sind es aber einzelne Mitgliedstaaten und nicht die EU, die eine Sicherheitspräsenz in Asien unterhalten. So haben beispielsweise sowohl französische als auch deutsche Seestreitkräfte im Südchinesischen Meer Operationen zur Wahrung der Navigationsfreiheit durchgeführt und damit, wenn auch indirekt, das Bekenntnis der EU für die maritime Sicherheit und internationales Recht in der Region demonstriert. Allerdings ist aber in Hinblick auf die Abhängigkeit der EU von den militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ein signifikanter Verlust.

Angesichts dieser traditionellen Schwäche in Bezug auf harte Sicherheit hat die EU versucht, ihre Rolle in Asien durch eine Reihe multilateraler und bilateraler Initiativen zu

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU verdoppelt ihren Beitrag zu COVAX auf €1Mrd, 19.2.2021.

3 Nathalie Tocci: European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It, Istituto Affari Internazionali, Rom 2021.

4 European External Action Service: Factsheet, EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 16.9.2021.

5 European External Action Service: Pressemitteilung, Operation ATALANTA conducts maritime cooperation exercises in Indo-Pacific, 20.10.2021.

stärken, die sich auf Soft Power und nicht-traditionelle Aspekte der Sicherheit konzentrieren. Dazu gehören Kooperationsprogramme, die sich zum Beispiel mit Themen wie Cybersicherheit oder dem Aufbau von Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung befassen.⁶

Trotz dieser Bemühungen der EU und anderer Akteure setzte sich 2021 ein Trend fort, der den Fokus der Hauptakteure in der Region auf Fragen der harten Sicherheit und eine realpolitische Sichtweise konzentrierte. Dazu zählten die aggressivere Haltung Chinas gegenüber Taiwan, die fortgesetzte Militarisierung des Südchinesischen Meeres oder die wiederholten Verstöße Nordkoreas gegen das Testverbot von ballistischen Raketen. Vor allem die Entwicklung der Rivalität zwischen den USA und China, die auf die Möglichkeit eines neuen Kalten Krieges in Asien hindeutet, stellt die EU vor die Frage, ob und wie ihre Politik des konstruktiven Engagements mit Chinas aufrechterhalten werden kann, und ob sie generell in der Region als Akteurin relevant bleiben kann.

Der im September 2021 zwischen den USA, Australien und dem Vereinigten Königreich vereinbarte AUKUS-Deal war in dieser Hinsicht eine bedeutende Entwicklung. Die voraussichtliche Zusammenarbeit zwischen diesen Partnern in Bezug auf den Austausch von Informationen und die Entwicklung militärischer Technologien wurde weithin als gegen China gerichtet angesehen. Gleichzeitig war die Aufhebung eines langjährigen australischen Vertrags zum Kauf von U-Booten aus Frankreich, der durch den Kauf von Atom-U-Booten aus den USA und dem Vereinigten Königreich ersetzt werden soll, indirekt auch dem Ansehen und den Interessen der EU in der Region abträglich.⁷

Die Beziehungen zu den USA im Rahmen der Asienpolitik der EU wurden daher kompliziert, während der Brexit die Möglichkeiten Europas für Kooperation und Machtprojektion noch weiter einschränkte. Vor diesem Hintergrund legte die Union im vergangenen Jahr den Schwerpunkt ihrer Asienpolitik – wie schon zuvor – auf multilaterale Diplomatie und eine umfassende Strategie.⁸ Das Asia-Europe Meeting (ASEM) – ein halbjährlicher Gipfel, der im Wechsel in Asien und in Europa ausgerichtet wird – ist hier von besonderer Bedeutung, auch wenn die Effektivität des Formats oft skeptisch beurteilt wird.⁹ Der 13. ASEM-Gipfel, der im November 2020 von Kambodscha ausgerichtet werden sollte, fiel der Pandemie zum Opfer, wurde erst verschoben und schließlich ein Jahr später als Videokonferenz abgehalten.¹⁰ Somit ging in diesem Jahr eine der wenigen Gelegenheiten verloren, bei der EU-Politiker direkt mit Staats- und Regierungschefs aus ganz Asien interagieren können (auch wenn ASEM-Treffen auf Minister-, Botschafter- und technischer Ebene während der gesamten Pandemie fortgesetzt wurden).

Dagegen haben sich die Beziehungen zur Association of South East Asian Nations (ASEAN) und ihren Mitgliedstaaten in dieser Zeit sogar noch intensiviert. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die am 1. Dezember 2020 von beiden Seiten vereinbarte Aufwertung der EU-ASEAN-Beziehungen zu einer strategischen Partner-

6 Rat der EU: Pressemitteilung, Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den Partnern in Asien, 28.4.2018.

7 Politico: EU leaders accuse Biden of disloyalty to allies, 21.9.2021.

8 Michael Reiterer: The EU's Comprehensive Approach to Security in Asia, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2014, S. 1–22.

9 Yeo Lay Hwee: Can ASEM remain relevant in the 21st Century World?, Singapur 2015; Thomas Christiansen und Shelly Tsui: The Value and the Limitations of Comprehensive Multilateralism: An EU Perspective on the Asia-Europe Meeting, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2017, S. 233–252.

10 ASEM InfoBoard: The 13th Summit of the Asia-Europe Meeting (ASEM13) – Cambodia, Strengthening Multilateralism for Shared Growth, abrufbar unter: <https://www.aseminfoboard.org/events/13th-asem-summit-asem13> (letzter Zugriff: 3.11.2021).

schaft.¹¹ Beide Seiten halten an diesem Leitbeispiel interregionaler Zusammenarbeit fest, das vor dem Hintergrund der Großmächtigkeit in der Region besonders relevant geworden ist. Es unterstreicht das Ziel der ASEAN, eine zentrale Rolle in der internationalen Politik der Region einzunehmen (Stichwort „ASEAN Centrality“), und passt auch gut in die Strategie der EU, Multilateralismus und regionale Zusammenarbeit gerade in Asien zu fördern. Sowohl die EU als auch ASEAN haben das Ziel, ihre Optionen im Wettbewerb zwischen China und den USA, der beide Seiten vor potenziell kostspielige Entscheidungen stellt, so gut wie möglich abzusichern.

Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für den Indopazifik

Die Beziehungen zur ASEAN spielen auch in der EU-Strategie für den Indopazifik eine zentrale Rolle – eine Konzeption der asiatischen Region, die im breiteren globalen Wettbewerb zwischen den USA und China wichtig geworden ist. Während China im Rahmen seiner „Neuen Seidenstraße“ („Belt and Road Initiative“, BRI) schon lange im Indopazifik präsent ist, entwickeln andere Mächte, insbesondere Japan, Indien, Australien und die USA, gemeinsam im Format der „Quad“ Strategien für einen „Freien und Offenen Indopazifik“, um diesen Einfluss auf verschiedene Weise einzudämmen.

Im vergangenen Jahr hat sich daher auch die EU auf die Abfassung einer eigenen Indopazifik-Strategie zubewegt, mit dem Ziel, eine Position einzunehmen, die die Verteidigung ihrer Interessen und Werte gegenüber Rivalen festigt und die Möglichkeit in Aussicht stellt, mit China weiter konstruktiv in Bereichen zusammenzuarbeiten, wo dies geeignet erscheint.¹² Bei der Entwicklung dieser Strategie konnte die EU auf das starke Fundament der bisherigen Zusammenarbeit mit asiatischen Partnern aufbauen. Dazu gehören neben der ASEAN-Partnerschaft nicht nur die bestehenden Freihandelsabkommen mit Japan, Südkorea, Singapur und Vietnam, sondern auch die noch laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit weiteren asiatischen Staaten,¹³ die langjährige Entwicklungszusammenarbeit mit vielen asiatischen Ländern der AKP-Gruppe (Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten) und die bestehende Konnektivitätsstrategie, die teilweise auch als Reaktion auf Chinas BRI entworfen wurde.¹⁴

Abschließend ist also festzustellen, dass die Asienpolitik der EU am Beginn der 2020er Jahre durch diese globalen Veränderungen und regionalen Herausforderungen komplexer wird. Gleichzeitig verstärkt sich der Druck, zwischen den Vorteilen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und den sicherheitspolitischen Risiken, abwägen zu müssen.

Weiterführende Literatur

Thomas Christiansen et al. (Hrsg.): *The European Union's Security Relations with Asian Partners*, London 2021.
Johan Adriaansen/Evgeny Postnikov (Hrsg.): *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*, London (im Erscheinen).

11 European External Action Service: Pressemitteilung, EU and ASEAN elevate relations to a Strategic Partnership, Brüssel, 1.12.2020.

12 Nicola Casarini: *Rising to the Challenge: Europe's Security Policy in East Asia amid US-China Rivalry*, Istituto Affari Internazionali, Rom 2020.

13 Verhandlungen über Freihandelsabkommen wurden begonnen mit Indonesien, Australien und Neuseeland und sind geplant mit Taiwan.

14 Samuel Pleeck/Mikaela Gavas: *A New Global Connectivity Strategy: The EU's Response to the BRI*, Center for Global Development, 4.8.2021.