Asienpolitik

Franco Algieri

Werden die seit Mitte der 1990er Jahre vorgelegten Strategiedokumente und konzeptionellen Ausarbeitungen der Europäischen Kommission und anderer supranationaler Akteure zur Asienpolitik der Europäischen Union[1] verglichen, so zeigt sich, wie sehr sich das europäische Interesse an Asien systematisch verstärkt hat. Auch die Interdependenz zwischen diesen beiden Weltregionen nimmt zu. Asien ist zum bedeutendsten regionalen Handelspartner der Europäischen Union geworden und vier der ‚strategischen Partner' sind asiatische Staaten.[2] Der Trend zur weiteren Vertiefung der Beziehungen setzt sich fort.

ASEM

Das 10. Gipfeltreffen des Asia Europe Meeting (ASEM) am 16./17. Oktober 2014 in Mailand war von vier Schlagwörtern geprägt: Unter ‚Veranwortlich' wird das Aufgreifen globaler Herausforderungen wie Umweltschutz, Verringerung der Armut oder Schutz der Menschenrechte subsumiert. Regionale und globale Fragen sollen in ‚Partnerschaft' behandelt werden. Die wirtschaftliche Stärkung beider Regionen soll sich an ‚Nachhaltigem Wachstum' orientieren. Begleitend hierzu steht, umfassend im Bereich ‚Sicherheit' zu kooperieren. Anlässlich des Treffens betonten der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, und der Präsident der Kommission, José Manuel Barroso, die gegenseitige Relevanz von Asien und Europa. Dabei wird deutlich, dass die Europäische Union in Asien eher ein „Superpartner" als eine Supermacht sein will.[3] Wie sich ein Superpartner definiert, ob ein solcher von den Akteuren in Asien gewünscht ist oder ob es sich um einen euphemistischen Begriff handelt, muss sich noch zeigen. Einmal mehr bestätigte sich die symbolische Bedeutung des ASEM als Metaforum der EU-Asien-Beziehungen.

ASEAN

Bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts hatte sich abgezeichnet, dass die interregionale Kooperation zwischen der Europäischen Union und dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) im Rahmen der europäischen Asienpolitik an Bedeutung zunehmen wird. In den diesbezüglichen Mitteilungen der Kommission von 2001 und 2003 war hierfür der konzeptionelle Rahmen konkretisiert und ausgebaut worden.[4] Beim 20. EU-ASEAN-Ministertreffen am 23. Juli 2014 wurde der weitere Ausbau der Kooperation beschlossen und in dem ausführlichen gemeinsamen Statement spiegelt sich eine anspruchsvolle, verschie-

1 Der Begriff Asienpolitik wird hier als Summe aller auf Asien (Ostasien, Südostasien, Südasien) und die einzelnen asiatischen Länder gerichteten Aktivitäten der Europäischen Union verstanden.

2 Hierbei handelt es sich um China, Indien, Japan und Südkorea.

3 Europäischer Auswärtiger Dienst: Joint Op-ed by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission Jose Manuel Barroso, 10th ASEM Summit, 15. Oktober 2014.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Europa und Asien – Strategierahmen für vertiefte Partnerschaften. KOM(2001) 469 und: Mitteilung der Kommission. Eine neue Partnerschaft mit Südostasien. KOM(2003) 399 endg., Brüssel, 9.7.2003.

denste Politikbereiche umfassende Interessenagenda wider.[5] Im Mittelpunkt stehen drei Themencluster: Konnektivität, Entwicklungszusammenarbeit und maritime Sicherheit. Mit der Gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und der Kommission „EU und ASEAN: eine strategisch ausgerichtete Partnerschaft" vom Mai 2015 wurde ein weiterer Schritt in Richtung vertiefter Beziehungen gegangen. Die regionale Dynamik in Südostasien wird weiterhin das Interesse der Europäischen Union auf sich ziehen: „Die EU hat ein zwingendes wirtschaftliches, sektorspezifisches und politisches Interesse an der Verbesserung der Zusammenarbeit mit diesem zentralen Akteur in einer Region von strategischer Bedeutung".[6]

Wie Konnektivität „als wesentliche[s] Element der regionalen Integration"[7] einerseits aus europäischer und andererseits aus südostasiatischer Perspektive verstanden wird, soll in einem regelmäßigen Dialog zwischen den beiden Akteuren erarbeitet werden, um ein gemeinsames Vorgehen bei intra- und interregionalen Initiativen zu entwickeln. Darüber hinaus sollen die Handels- und Investitionsbeziehungen weiter ausgebaut werden. Außerhalb Europas ist der ASEAN nach den USA und China zum drittgrößten Handelspartner der Europäischen Union geworden. Umgekehrt war letztere 2014 der zweitgrößte Handelspartner des ASEAN.[8] Den höchsten Anteil an den ausländischen Direktinvestitionsströmen in den ASEAN hatte 2014 die Europäische Union.[9] Für europäische Investoren und Exporteure kann der entstehende ASEAN-Binnenmarkt zusätzliche Möglichkeiten für das Engagement in Südostasien bieten. Grundsätzlich kann die Europäische Union auf eine Vielzahl bestehender und einzurichtender Kooperationsinitiativen verweisen: beispielsweise zur Verbesserung der Geschäftsmöglichkeiten für Kleine und Mittlere Unternehmen, zur Bekämpfung des Betrugs im Zollbereich oder hinsichtlich der Zusammenarbeit in den Bereichen Luftverkehr, Forschung, Innovation und Umweltpolitik. Die genannte jüngste EU-Mitteilung zur ASEAN-Politik ist von einer positiven Erwartungshaltung geprägt. Doch die Annäherung der beiden Akteure ist keineswegs als Selbstläufer anzusehen und die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Integrationserfahrungen und -stufen beinhalten spezifische Herausforderungen für die Vertiefung der intraregionalen wie auch interregionalen Beziehungen. Beispielsweise ist die wirtschaftliche Integration in Südostasien als langfristiger Prozess zu verstehen und es bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaß sich die erwünschten positiven Effekte für die europäische Wirtschaft einstellen können.[10] Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen EU-ASEAN stehen seit 2009 still und stattdessen konzentriert sich die Europäische Union auf bilaterale Ansätze. So konnten im Oktober 2014 die Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen mit Singapur abgeschlossen werden und im August 2015 einigten sich die Europäische Union und

5 Europäischer Auswärtiger Dienst: Co-chair's statement of the 20th EU-ASEAN ministerial meeting, Brüssel, 23. Juli 2014.

6 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Die EU und ASEAN: eine strategisch ausgerichtete Partnerschaft, JOIN(2015) 22, S. 2.

7 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union: Die EU und ASEAN, JOIN(2015) 22 final, S. 3.

8 Europäische Kommission/Generaldirektion Handel: European Union, Trade in goods with ASEAN, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113471.pdf (letzter Zugriff: 27.9.2015).

9 ASEAN Wirtschaftsminister/europäischer Kommissar für Handel: Thirteenth AEM-EU Trade Commissioner Consultations. Joint Media Statement, 26. April 2015, Kuala Lumpur.

10 Siehe als kritische Einschätzung das Interview mit Stephen Groff, Asian Development Bank: Is ASEAN ready to become a Single Market?, 2.9.2015, abrufbar unter http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/is-asean-ready-to-become-a-single-market/ (letzter Zugriff: 27.9.2015).

Vietnam auf ein Freihandelsabkommen, das Ende 2015 unterzeichnet werden soll. Daneben finden sich auch gemeinsame sicherheitspolitische Interessen, die die beiden Integrationsräume verbinden: „Die EU und der ASEAN sollten aus der Konvergenz ihrer Interessen Kapital schlagen und politische und sicherheitspolitische Fragen zur treibenden Kraft ihrer Zusammenarbeit werden lassen und zwar sowohl im Rahmen der Zusammenarbeit EU-ASEAN als auch durch ein verstärktes Engagement der EU im ASEAN-Regionalforum (ARF), dem derzeit einzigen Forum für regionale Sicherheit, in dem die EU Mitglied ist.“[11] Einen weiteren Schwerpunkt der EU-ASEAN-Beziehungen bildet das Thema Menschenrechte. In diesem Kontext wird von europäischer Seite auf die Zusammenarbeit mit der ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren (beispielsweise durch das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte) verwiesen. Selbstkritisch wird in der Gemeinsamen Mitteilung festgestellt, dass die bislang geübte Fokussierung auf bilaterale Ansätze überwunden werden müsse und die Europäische Union stärker in strategische Überlegungen in der Region einbezogen werden sollte. Doch genau hier liegt eine der größten Aufgaben für die Profilbildung der Europäischen Union als internationaler Akteur. Will die Europäische Union im Rahmen der europäischen Asienpolitik neben der handels- und wirtschaftspolitischen sowie der entwicklungspolitischen Handlungsmacht auch eine entsprechend stark ausgeprägte sicherheits-politische Rolle in Asien einnehmen?

Ostasien und Südasien

In Ostasien sind neben China[12] Japan und Südkorea die Staaten, die in der EU-Asienpolitik von konstanter Bedeutung sind. Die EU-Japan-Beziehungen vollziehen sich seit Jahrzehnten fast unscheinbar. Der 23. EU-Japan-Gipfel am 29. Mai 2015 in Tokio kann als Routinetreffen eingestuft werden, bei dem die strategische Partnerschaft, die gemeinsame Verantwortung für globalen Frieden und Sicherheit, Wachstum und nachhaltige Entwicklung als auch die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses durch den Austausch von Menschen, die Kultur und höhere Bildung bestätigt wurden.[13] 2014 war die Europäische Union drittgrößter Handelspartner Japans und diese siebtgrößter der Europäer.[14] Ähnlich unproblematisch vollziehen sich die EU-Südkorea-Beziehungen. Südkorea nahm unter den EU-Handelspartnern 2014 den achten Rang ein, während die Union ihr drittgrößter Handelspartner war.[15] Als „landmark agreement“ wurde von der Kommission ein Abkommen vom Juli 2015 mit Südkorea über 5G Mobiltechnologie bewertet, was die Zusammenarbeit in Forschung und Technologie fördern soll. In Südasien sind Indien und Pakistan die beiden wichtigsten EU-Partner. Indien konnte bislang jedoch bei weitem nicht annähernd die Bedeutung gewinnen, wie dies für China der Fall ist. Zwar war die Europäische Union 2014 der größte Handelspartner Indiens, doch umgekehrt lag Indien nur an 9.

11 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union: Die EU und ASEAN, JOIN(2015) 22, S. 13.

12 Zu China siehe Franco Algieri: Die Europäische Union und China in diesem Band.

13 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 23rd Japan-EU summit, Tokyo, 29.5.2015, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2015/05/29-joint-press-statement-eu-japan-summit/ (letzter Zugriff: 27.9.2015).

14 Europäische Kommission/Generaldirektion (GD) Handel: European Union, Trade in goods with Japan, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf (letzter Zugriff: 20.10.2015).

15 Europäische Kommission/Generaldirektion Handel: European Union, Trade in goods with South Korea, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113448.pdf (letzter Zugriff: 20.10.2015).

Stelle der wichtigsten EU-Handelspartner.[16] Bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wurde das Thema ‚Cyber Security' während des Cyber-Dialogs im Mai 2015 in Brüssel gemeinsam thematisiert. Pakistan wird hinsichtlich seiner Relevanz als Akteur gegenüber Afghanistan und bei der Bekämpfung des Terrorismus von der Europäischen Union als wichtiger regionaler Akteur erkannt. Seine handelspolitische Bedeutung ist jedoch noch geringer als jene der anderen asiatischen Staaten. Pakistan steht als EU-Handelspartner an 44. Stelle, die Union hingegen ist dessen zweitgrößter Handelspartner.[17] Die Einbeziehung Pakistans in das Allgemeine Präferenzschema GSP+, bei dem Zollpräferenzen mit der Förderung von nachhaltiger Entwicklung und Good Governance verknüpft sind, wird aus EU-Sicht als Erfolg gesehen. Im Oktober 2014 fand der erste Besuch des EU-Sonderbeauftragen für Menschenrechte in Pakistan statt. Die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, der Anstieg von Hinrichtungen und die Nichtbeachtung von internationalen Vereinbarungen zu zivilen und politischen Rechten in Pakistan werden von der Europäischen Union kritisch kommentiert.[18]

Resümee und Ausblick

Die EU-Asienpolitik beinhaltet ambitionierte Programme, will über die „traditionelle Kooperation" hinausgehen sowie wirtschaftliche Integration und politische Kooperation verbinden, um mit den asiatischen Partnern globale Herausforderungen bewältigen zu können.[19] Ob dies gelingen kann, hängt davon ab, wie die Kohärenz der unterschiedlichen Ansätze hergestellt wird. Noch weist die breit gefächerte Asienpolitik bei der konkreten Implementierung Schwächen auf. Mogherini verwies in ihrer Rede beim Shangri-La Dialog am 31. Mai 2015 in Singapur auf den Zusammenhang der handels- und entwicklungspolitischen Präsenz der Europäischen Union in Asien und der sich dadurch ergebenden Verbindung zu ihrer verteidigungspolitischen Rolle.[20] Eine verteidigungspolitische EU-Präsenz in der Region Asien anzudenken, ist nur ein erster Schritt. Die Einigung zwischen den EU-Mitgliedstaaten hierüber herzustellen und die entsprechende Umsetzung zu beginnen, werden weitere, jedoch schwieriger zu machende Schritte sein.

Weiterführende Literatur

Elena Atanassova-Cornelis, Ramon Pacheco Pardo, Eva Pejsova. Pride and prejudice. Maritime disputes in Northeast Asia. European Union Institute for Security Studies, Report No. 23, March 2015.

Europäischer Auswärtiger Dienst: The future of the Asia-Europe Meeting (ASEM). Looking ahead into ASEM's third decade. Edited by Bart Gaens, Brüssel 2015.

16 Europäische Kommission/GD Handel: European Union, Trade in goods with India, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113390.pdf (letzter Zugriff: 20.10.2015).

17 Europäische Kommission/GD Handel: European Union, Trade in goods with Pakistan, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113431.pdf (letzter Zugriff: 20.10.2015).

18 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Pakistan, 20.7.2015, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-conclusions-pakistan/ (letzter Zugriff: 27.9.2015).

19 Europäischer Auswärtiger Dienst: Regional Programming for Asia. Multiannual Indicative Programme 2014-2020, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/asia/docs/rsp/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf (letzter Zugriff 27.9.2015).

20 Europäischer Auswärtiger Dienst: Speech by High Representatove/Vice-President Federica Mogherini at the IISS Shangri-La Dialogue 2015, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150531_02_en.htm (letzter Zugriff: 27.9.2015).