

Asienpolitik

Franco Algeri

Die Entwicklungen in Asien als Gesamtregion, der Aufstieg der neuen Großmächte China und Indien wie auch die prekäre sicherheitspolitische Lage auf der koreanischen Halbinsel und in Pakistan fordern die EU heraus, ihre Asienpolitik kontinuierlich zu stärken. So erscheint es nur folgerichtig, dass die deutsche EU-Präsidentschaft es sich im ersten Halbjahr 2007 vorgenommen hatte, „die politische und wirtschaftliche Dimension der Beziehungen zu Asien weiter(zu)entwickeln“.¹ Die Intensität und die thematische Breite europäischer Asienpolitik zeigten sich nicht nur in den als Routine zu bezeichnenden Diskussionsforen und Kooperationsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten Asiens. Darüber hinaus werden insbesondere die handels- und wirtschaftspolitischen Beziehungen ausgebaut. Im April 2007 stimmte der Rat Allgemeine Angelegenheiten/Außenbeziehungen der Aufnahme von Verhandlungen über Freihandelsabkommen der neuen Generation mit ASEAN, Südkorea und Indien zu.

ASEM

Die Staats- und Regierungschefs des ASEM (Asia Europe Meeting) konnten bei ihrem sechsten Gipfeltreffen am 10./11. September 2006 in Helsinki das zehnjährige Bestehen von ASEM feiern. ASEM ist und wird auch in Zukunft ein offener, evolutionärer und informeller Prozess der asiatisch-europäischen Zusammenarbeit sein.² Festzustellen bleibt, dass ASEM durch entsprechende Initiativen, Treffen, Kooperations- und Kommunikationsformen eine deutlich stärkere Institutionalisierung erfährt. Dies verdeutlicht sich auch darin, dass die Rolle der ASEM-Koordinatoren durch die Erstellung eines Zeitplans für regelmäßige und standardisierte Treffen gestärkt werden soll. Bei den Koordinatoren handelt es sich auf europäischer Seite um die Europäische Kommission und die jeweilige Ratspräsidentschaft. Auf asiatischer Seite wechselt die Koordinatorenrolle alle zwei Jahre und setzt sich aus einem ASEAN-Mitglied und einem Nicht-ASEAN-Mitglied zusammen. Unterstützend wird ein virtuelles ASEM-Sekretariat (ASEM Virtual Secretariat) eingerichtet, dem unter anderem die Funktion eines institutionellen Gedächtnisses zukommen wird. Zur Diskussion steht auch die Anpassung des Asia Europe Cooperation Framework (AECF), in dem die Ziele, Mechanismen, Prinzipien und Prioritäten des ASEM-Prozesses für das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts festgehalten sind, an die neuen Anforderungen an und das veränderte Profil von ASEM.

Bemerkenswert war das 8. Treffen der Außenminister des ASEM am 28./29. Mai 2007 in Hamburg. In Folge der Erweiterung der EU wie auch der Aufnahme neuer asiatischer Mitglieder hatten insgesamt 46 unterschiedliche Akteure teilgenommen (16 asiatische und 27 europäische Staaten, plus das Generalsekretariat der Gemeinschaft Südostasiatischer Nationen (ASEAN), die Kommission der EU und als Gast erstmals der Hohe Vertreter für die GASP), so dass es sich hierbei um das größte Treffen während der deutschen Ratspräsi-

1 Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, Präsidentschaftsprogramm, 1. Januar – 30. Juni 2007, S. 24.

2 Helsinki Declaration on the Future of ASEM, Helsinki, 10.-11. September 2006.

deutschheit handelte. Als neue Mitglieder hatten auf asiatischer Seite das ASEAN-Sekretariat, Indien, Pakistan und die Mongolei und auf europäischer Seite die neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien teilgenommen. Dieses Mammuttreffen symbolisierte 50% des weltweiten BIP, ungefähr 58% der Weltbevölkerung und 60% des Welthandels.³ Inhaltlich betrachtet spiegelt sich in der Erklärung des Vorsitzes eine umfassende Themenpalette regionaler und internationaler Aspekte der Sicherheitspolitik, sowie wirtschafts-, gesellschafts- und umweltpolitischer Herausforderungen wider. Breite Aufmerksamkeit bekam unter anderem die Lage in Birma/Myanmar und das dortige Ausbleiben einer politischen Transformation in Richtung von Demokratie.

ASEM befindet sich in einem fortlaufenden Anpassungsprozess an die sich verändernden regionalen und internationalen Entwicklungen und damit einhergehend vollzieht sich die Modifizierung institutioneller Mechanismen. Die Ende der 1990er Jahre erkennbaren Ermüdungserscheinungen konnten überwunden werden, doch ob der ASEM-Prozess derart vertieft werden kann, dass sich daraus ein europäisch-asiatischer Abstimmungsprozess entwickelt, der die internationalen Beziehungen nachhaltig prägen wird, bleibt aus zwei Gründen anzuzweifeln: Erstens wird aus konzeptioneller Perspektive von keinem der teilnehmenden Akteure eine entsprechende Verbindlichkeit angestrebt. Zweitens stellt sich durch die erwähnte Zunahme der am ASEM-Prozess beteiligten Akteure die Frage, wie viel mehr als nur symbolische Politik solch ein großes und von besonderer Interessenheterogenität geprägtes Forum leisten kann.⁴

ASEAN

Ebenfalls von Symbolik geprägt war das 16. EU-ASEAN Außenministertreffen am 15. März 2007 in Nürnberg. 30 Jahre nach Aufnahme der Beziehungen EG-ASEAN wurde in der „Nürnberger Erklärung“ der Wille für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der ASEAN in den Bereichen Politik und Sicherheit, Wirtschaft, Energiesicherheit und Klimawandel sowie Zivilgesellschaft festgehalten. Die vorgesehenen Mittel für die Länder Südostasiens werden im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt. Für den Zeitraum 2007-2013 sind für die Länder Südostasiens unterschiedliche Beträge eingeplant, d.h. für Indonesien 494 Mio. Euro, für Kambodscha 151 Mio. Euro, für die Philippinen 129 Mio. Euro, für Sri Lanka 112 Mio. Euro sowie für Malaysia und für Thailand jeweils 17 Mio. Euro. Dies kann durch entsprechende Programme und Projekte gegenüber der Region wie auch durch thematische Programme ergänzt werden. Der europäische Ansatz gegenüber diesen Ländern zielt, neben den spezifischen Sektoralaspekten auf eine Verringerung der Armut, die Förderung des Wirtschaftswachstums durch Handel und Investitionen sowie der Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung. Das Sorgenkind bleibt Birma/Myanmar: Seit 1996 hat die EU gegenüber dem südostasiatischen Land Sanktionsmaßnahmen verhängt. Da sich bislang jedoch keine Verbesserung der Menschenrechtslage und keine Entwicklung in Richtung demokratischer Reformen abzeichnet, hatte der Rat im April 2007 einer weiteren Verlängerung der Sanktionen um ein Jahr zugestimmt.⁵

3 Chair Statement, Eight Asia Europe Meeting: ASEM – Foreign Ministers Meeting, Hamburg, 28.-29. Mai 2007, Final Version (as of 29th May 2007).

4 Die Interessenheterogenität bezieht sich nicht nur auf den Vergleich der Europäer einerseits und der Asiaten andererseits. Auch innerhalb dieser beiden Gruppen finden sich erkennbare Unterschiede zwischen den beteiligten Staaten.

5 Gemeinsamer Standpunkt 2007/248/GASP des Rates vom 23. April 2007 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 107, 25.04.2007, S. 8-24.

China, Japan und die koreanische Halbinsel

China bleibt der wichtigste asiatische Handelspartner für die EU und auch gegenüber den nicht-asiatischen Staaten setzt sich die Volksrepublik immer deutlicher ab. 2006 lag sie bei den Exporten der EU an vierter Stelle und bei den Importen in die EU an erster Stelle (siehe nachfolgende Tabelle). Da das bestehende Handels- und Kooperationsabkommen EG-China aus dem Jahr 1985 einem solchen Bedeutungszuwachs nicht weiter angemessen ist, stand schon seit längerer Zeit die Aushandlung eines neuen und umfassenderen Abkommens zur Diskussion. Im Januar 2007 konnten schließlich die Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit China begonnen werden. Dessen erfolgreicher Abschluss wird voraussichtlich nicht sehr rasch zustande kommen, da sich damit ein vielschichtiger Verhandlungsverlauf verbinden wird, bei dem Kompromisse zu sehr konträren Interessenlagen gefunden werden müssen. Der für die Handelspolitik zuständige EU-Kommissar Peter Mandelson hatte beispielsweise im Juli 2007 vor dem Europäischen Parlament auf das Ungleichgewicht in den europäisch-chinesischen Handelsbeziehungen hingewiesen. So sei eine der Ursachen für das stetig ansteigende Handelsbilanzdefizit der EU gegenüber China in den chinesischen Marktzugangshindernissen zu suchen.⁶ China wird die Verhandlungen über das neue Abkommen mit der EU nicht nur mit der Forderung nach Anerkennung als Marktwirtschaft verknüpfen, sondern auch mit der Erwartung nach Aufhebung des seit 1989 bestehenden Waffenembargos. Das bietet wiederum der europäischen Seite die Möglichkeit, Gegenleistungen zu fordern.

Wichtigste asiatische Handelspartner der EU, 2006 (EU-25)

	Exporte Anteil%	Exporte Mrd. E	Importe Anteil in %	Importe Mrd. E	Handels- bilanz Mrd. E	Rang EU- Handels-partner (Exporte/ Importe)
China	5,4	63,4	14,2	191,8	-128,4	4 / 1
Japan	3,8	44,7	5,6	76,5	-31,8	6 / 4
Südkorea	1,9	22,8	2,8	38,3	-15,6	12 / 8
Indien	2,0	24,1	1,6	22,4	1,7	11 / 14

Quelle: Eurostat, External and intra-European Union trade, monthly statistics, issue 7/2007.

Dass die EU als Akteur in den internationalen Beziehungen immer häufiger das Gewicht Chinas zu beachten hat ist offensichtlich. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft konnte die Volksrepublik, neben den USA und Russland, für die europäische Initiative E3/EU (d.h. die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie der Hohe Vertreter für die GASP) gewonnen werden, die sich um eine Lösung des Problems des iranischen Nuklearprogramms bemüht. In diesem erweiterten Rahmen E3/EU+3 wird sich zeigen, inwieweit die Interessen der beteiligten Staaten zusammengeführt werden können und welche Auswirkungen sich in diesem Fall für die europäisch-chinesischen Beziehungen ergeben. Als ein weiteres Beispiel für grundsätzlich gemeinsame Interessen, deren Umsetzung jedoch von Gegensätzlichkeit geprägt ist, stehen klima- und umweltpolitische Fragen. So hatte der chinesische Außenminister Yang Jiechi beim Treffen mit der EU-Troika am 28. Mai 2007 klar zu erkennen gegeben, dass die wirtschaftliche Entwick-

⁶ http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm162_en.htm.

lung Chinas nicht dem Klimaschutz geopfert werden soll.⁷ Und auch im Fall des Waffentests, bei dem ein chinesischer Satellit von einer chinesischen Rakete zerstört worden ist zeigt sich, dass die deklaratorische Besorgnis der EU über ein Wettrüsten im Weltraum in ihrer Wirkung beschränkt bleibt.

Im Kontext der Implementierung des 2001 beschlossenen Aktionsplans zur Zusammenarbeit EU-Japan und als Wegvorgabe für den nächsten EU-Japan-Gipfel waren beim 16. EU-Japan-Gipfel am 5. Juni 2007 in Berlin vier Prioritäten bei den gemeinsamen Interessen festgelegt worden: 1. Förderung von Frieden und Sicherheit, 2. eine für alle förderliche Nutzung der Globalisierung, damit die Wirtschafts- und Handelspartnerschaft gestärkt wird, 3. das Management von globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen sowie 4. ein stärkeres Zusammenführen von Menschen und Kulturen. Unter diesen Bereichen findet sich eine für die europäisch-japanischen Beziehungen zwischenzeitlich kennzeichnende Themenpalette. Und auch hier wird den Bereichen Energie und Klimawandel besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Sei es bei der Reduzierung von Treibhausgasen oder Förderung von alternativen Energiekonzepten, sowohl die EU wie auch Japan sehen sich in der Verantwortung eine Führungsfunktion zu übernehmen.

Beim strategischen Dialog zwischen der EU und Japan treten regionale Sicherheitsfragen in Asien in den Vordergrund. Aus europäischer Sicht wird die Annäherung zwischen Japan und China begrüßt und es liegt im europäischen und japanischen Interesse, China noch weiter in die internationale Gemeinschaft einzubinden. Doch von japanischer Seite wurde in diesem Zusammenhang erneut darauf hingewiesen, dass die Aufhebung des Waffenembargos der EU gegenüber China von Tokio abgelehnt wird. Mit Blick auf andere Regionen Asiens erachten die EU und Japan ihren strategischen Dialog bezüglich Zentralasien als hilfreich und hinsichtlich der Forderung nach einer Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel herrscht Übereinstimmung.

Der Einfluss der EU auf letztere Region beschränkt sich auf die Republik Korea. Beim dritten Gipfeltreffen EU-Südkorea, am 9. September 2006 in Helsinki, war unter anderem ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Republik Korea Gesprächsthema. Bei diesem Treffen war auch ein Abkommen unterzeichnet worden, das die Zusammenarbeit mit Südkorea am europäischen Satellitennavigationssystem GALILEO ermöglicht. Die Bedeutung hinsichtlich der sicherheitspolitischen Situation auf der Halbinsel bleibt marginal und beschränkt sich auf deklaratorische Maßnahmen, wie beispielsweise als Reaktion auf den ersten Nukleartest Nordkoreas im Oktober 2006. Eine Erweiterung der Sechsparteien-Gespräche um die EU erscheint nicht realistisch.

Indien und Pakistan

Die EU und Indien sehen sich nicht nur darin verbunden, dass sie zu den führenden globalen Akteuren zählen, sondern auch die beiden größten Demokratien der Welt darstellen. In diesem Sinne bezeichnete der indische Präsident Abdul Kalam bei seinem Besuch des Europäischen Parlaments am 25. April 2007 die EU und Indien als „einzigartige und natürliche Partner“⁸. Im Rahmen der seit 2004 bestehenden strategischen Partnerschaft zwi-

7 Dams, Jan: Wenn es ums Klima geht, ist China auf einem Ohr taub, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article904163.html>.

8 Rede von Abdul Kalam, Präsident der Republik Indien, vor dem Europäischen Parlament am 25.11.2007, <http://www.europarl.europa.eu/>.

schen der EU und Indien und aufbauend auf dem Gemeinsamen Aktionsplan aus dem Jahr 2005 wird der Ausbau der Zusammenarbeit fortgeführt. Von besonderer Bedeutung sind die Bereiche Forschung und Technologie und hier wird ein enger Zusammenhang zu energie- und umweltpolitischen Fragen hergestellt.

Das beiderseitige Interesse an vertieften Beziehungen spiegelt sich auch in dem Einvernehmen darüber wider, Erkundungsgespräche über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufzunehmen, weshalb beim nächsten Gipfeltreffen die offiziellen Verhandlungen eröffnet werden könnten. Im Juni 2007 begannen die europäisch-indischen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen. Die EU verfolgt hierbei unter anderem das Ziel eine Verringerung von nichttarifären Hemmnissen zu erreichen, um somit die europäischen Exportmöglichkeiten nach Indien zu verbessern. Im Gegenzug fordert Indien europäische Zugeständnisse bei Standards und der gegenseitigen Anerkennung von Produkten sowie einen temporär freien Zugang von Arbeitskräften im Bereich von High-tech Dienstleistungen. Vereinbarungen zur Zusammenarbeit bei der Gesundheitsforschung, dem Umweltschutz und der Energiesicherheit konnten bei der ersten Wissenschaftsministerkonferenz EU-Indien im Februar 2007 in Neu Delhi erzielt werden.

Doch wie im Fall der Beziehungen zu China sind die Beziehungen zu Indien nicht nur von Gewinnerwartungen geprägt. Ein Drittel aller Armen der Welt lebt in Indien. Maßnahmen zur Linderung des Armutproblems bilden deshalb einen Hauptaspekt der europäischen Indienpolitik. Für den Zeitraum 2007-2013 will die EU 470 Mio. Euro bereitstellen, um nicht nur die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die sektoralen Dialoge zu stärken. Ebenso liegt es im europäischen Interessen, Indien dazu zu verhelfen, die Ziele des Millennium-Gipfels in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu erreichen.

Mit Blick auf die Entwicklung Südasiens, ordnet die EU Indien eine wichtige Funktion als Regionalmacht zu. Als südasiatisches Kooperationsforum ist die South East Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)⁹ zu nennen, in welcher die EU die Rolle eines assoziierten Beobachters einnimmt. Aus der Schlusserklärung des 14. Gipfeltreffens der SAARC, im April 2007 in Neu Delhi wird, ähnlich wie bei anderen asiatischen Regionalforen, eine Ausweitung der gemeinsamen Interessenagenda hin zu sicherheitspolitischen Fragen erkenntlich. In diesem Zusammenhang ist auch der erste südasiatische Energiedialog zu sehen, der im März 2007 ebenfalls in Neu Delhi stattfand. Doch die Begrenztheit des europäischen Einflusses auf die sicherheitspolitischen Entwicklung in Asien wird, wie schon im Fall der Nordkorea-Problematik, auch hinsichtlich Indiens erkennbar. So hat die Verständigung zwischen den USA und Indien auf eine Zusammenarbeit im zivil-nuklearen Bereich weit reichende Implikationen für die Sicherheitsarchitektur in Asien. Dies stößt seitens der EU keineswegs auf Anerkennung, denn daraus könnten sich neue Konfrontationslinien gegenüber China und Indien ergeben. Die Vereinbarung der EU mit Indien über einen bilateralen Sicherheitsdialog auf der Ebene hoher Beamter soll regelmäßige Konsultationen zu globalen und regionalen Sicherheitsfragen, wie auch Abrüstungs- und Nicht-Verbreitungsfragen enthalten. Doch ob dies das sicherheitspolitische Gewicht der EU gegenüber Indien erhöhen kann, bleibt anzuzweifeln.

Neben Indien spielt Pakistan eine wichtige Rolle in der Politik der EU gegenüber Süd-asien. Erstmals fand im Rahmen des Kooperationsabkommens von 2004 ein Treffen des

9 Der 1985 gegründeten SAARC gehören Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Indien, die Maldiven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka an.

Gemischten Ausschusses EG-Pakistan im Mai 2007 in Islamabad statt. Dabei standen neben handels- und wirtschaftspolitischen Fragen auch die sich hieraus ergebenden gesellschaftlichen Implikationen zur Diskussion. Bei dem Troika-Ministertreffen EU-Pakistan, im Februar zuvor, war bereits der weitere Ausbau der Beziehungen durch einen regelmäßigen Dialog auf ministerieller Ebene, auf hoher Beamten- und Expertenebene sowie der parlamentarischen Ebene thematisiert worden. Künftig sollen insbesondere Fragen von gemeinsamem strategischem und sicherheitspolitischem Interesse aufgegriffen werden. Pakistan nimmt für die EU mit Blick auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die zivile wie militärische Involvierung von EU-Staaten in Afghanistan eine Schlüsselrolle ein.

Zentralasien

Zwar fällt Zentralasien in der regionalen Zuordnung innerhalb der Europäischen Kommission nicht unter Asien, sondern in den Bereich Länder Osteuropas und Zentralasiens, doch erscheint ein kurzer Blick auf diese Region im Kontext der Betrachtung europäischer Asienpolitik sinnvoll. Zum einen taucht das Thema Zentralasien, wie erwähnt, in den Dialogen der EU mit einzelnen asiatischen Staaten auf (insbesondere China und Japan). Zum anderen ist Zentralasien im Sinne umfassender europäischer Sicherheitspolitik relevant. Eine der Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft war es, die Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten auszubauen. Diese Region konfrontiert die EU in vielfacher Weise mit Herausforderungen, sei es hinsichtlich ihrer Bedeutung für die europäische Energiepolitik, ihrer unmittelbaren Nähe zu Afghanistan, der organisierten Kriminalität oder wegen umweltpolitischer Probleme. Für die EU geht es „um Stabilität und Abwehr von Gefahren, gleichgewichtig mit ökonomischen und Handelsinteressen“¹⁰. Die beschlossene „Strategie für eine neue Partnerschaft“¹¹ soll künftig den Rahmen für die Beziehungen der EU zu Zentralasien bilden.

Fazit

Thematisch wird die Asienpolitik der EU gegenwärtig von den Bereichen Armut, Klima, Energie und Terrorismus dominiert. Diese finden sich in allen Dialogen und den unterschiedlichen Kooperationsformen mit asiatischen Staaten. ASEM stellt weiterhin das zentrale multilaterale Forum europäischer Asienpolitik dar, doch sind es die bilateralen Beziehungen aus denen sich die Gewichtung einzelner Staaten Asien für die EU ableiten lässt. Hierbei zeichnet sich keine Veränderung bezüglich der Gewichtung Chinas als bedeutendster asiatischer Akteur für die EU ab. Obwohl Indien seine Machtposition in Asien ausbauen kann, bleibt es, nicht zuletzt hinsichtlich seiner ökonomischen Relevanz, für die EU hinter China zurück. Die Asienpolitik der EU wird sich auch in der näheren Zukunft stets an den europäisch-chinesischen Beziehungen messen lassen müssen.

Weiterführende Literatur

- Matveeva, Anna: EU stakes in Central Asia, Chaillot Paper, Nr. 91, July 2006.
Naughton, Barry: The Chinese economy. Transitions and growth, Cambridge 2007.
Wagner, Christian: Energie, Sicherheit und Außenpolitik in Indien, SWP-Studie, S 12, Berlin, Mai 2007.
Wahlers, Gerhard (Hrsg.): ASEAN and the European Union, Singapore 2006.

10 So der deutsche Staatsminister im Auswärtigen Amt Gernot Erler im Interview mit der Frankfurter Rundschau, 27.12.2006.

11 Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien. Strategie für eine neue Partnerschaft, Brüssel, 31.05.2007, 10113/07.