

## Die Asienpolitik der Europäischen Union

FRANCO ALGIERI

Die Finanzkrise in Asien ist zum allgegenwärtigen Thema in den Beziehungen der EU zu den asiatischen Staaten geworden. Hatte die Krise zunächst eine volkswirtschaftliche Destabilisierung asiatischer Schwellenländer bewirkt, so werden jetzt die regionalen Auswirkungen verstärkt deutlich – wie sich am Beispiel Japan zeigte. Wie lange die Folgewirkungen anhalten und welches Ausmaß sie annehmen können, kann gegenwärtig nicht genau festgestellt werden. Auch erscheint ungewiß, bis wann China von der Krise weitgehend unberührt bleibt und ob die chinesische Währung nicht abgewertet wird. Es bleibt abzuwarten, wie es den asiatischen Staaten gelingt, ökonomische und politische Reformprogramme umzusetzen.<sup>1</sup> Mit Blick auf die internationalen Unterstützungsmaßnahmen für die von der Krise betroffenen Staaten verweist die EU darauf, daß die EU-Mitgliedstaaten insgesamt 30% der IWF-Quote, 26,9% des eingeschriebenen Kapitals der Weltbank und 14% des eingeschriebenen Kapitals der Asia Development Bank stellen. Auf bilateraler Ebene versprachen EU-Mitgliedstaaten 5,9 Mio. US-Dollar für die zweite Reserve Südkoreas und haben technische Unterstützung bei der Bankenaufsicht und finanziellen Umstrukturierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt.<sup>2</sup> Auf Initiative des britischen Vorsitzes wurde bei dem zweiten Asia Europa Meeting (ASEM II) im April 1998 in London ein „ASEM-Trust-Funds“ beschlossen, mittels dessen technische und beratende Unterstützung sowohl zur Umgestaltung des Finanzsektors wie auch zur Linderung der Armut geleistet werden soll. Während der Debatte zeigte sich jedoch unter den EU-Mitgliedstaaten kein einheitliches Bild, was die Unterstützungsbereitschaft anbelangt, und der Trust Funds ist mehr als symbolischer Akt der Solidaritätsbekundung zu sehen. Welche Auswirkungen sich aus der Krise für den Außenhandel der EU mit asiatischen Staaten ergeben können, wird sich noch erweisen müssen. Die Finanzkrise verdeutlichte des weiteren die Implikationen für die politischen Systeme in Asien, wie sich beispielsweise bei den Unruhen in Indonesien und dem Rücktritt von Präsident Suharto im Mai 1998 zeigte. Die Diskussion, inwieweit ökonomische Entwicklungsprozesse ohne entsprechende politische Transformationsleistungen vollzogen werden können, hat dadurch an Relevanz gewonnen.

Durch die Atomversuche Indiens und Pakistans im Mai 1998 fand die sicherheitspolitische Lage in Südasien die besondere Aufmerksamkeit der EU. Der Rat – jeweils in Folge der indischen und pakistanischen Tests – und der Europäische Rat von Cardiff im Juni 1998, forderten beide Staaten auf, den internationalen Nichtverbreitungsregimen zu folgen. Südasien wird dadurch als Thema auf der asienpolitischen Agenda der EU aufgewertet, doch die Schwerpunkte der europäischen Asienpolitik liegen weiterhin in Ost- und Südostasien.

*ASEM und ASEAN*

Nach dem ersten ASEM 1996 entwickelte sich der Dialog auf Ebene der Außen- (Februar 1997 in Singapur), Finanz- (September 1997 in Bangkok), Wirtschaftsminister (September 1997 in Makuhari, Japan) und Hoher Beamter. Die weitere Planung bis zum ASEM III im Jahr 2000 in Seoul deutet auf die thematische Weiterführung des Dialoges hin. Die zu behandelnden Themen reichen von allgemeinen sicherheitspolitischen Fragen bis zu spezifischen regionalen Fragen. Bereits 1996 wurde von europäischer Seite vorgeschlagen, den Dialog schrittweise, im Konsens und im bestehenden Rahmen auszuweiten. Konsens muß auch bezüglich der Aufnahme neuer Mitglieder in das ASEM bestehen. Eine Institutionalisierung des ASEM-Prozesses wird von beiden Seiten nicht angestrebt. Die Aktivitäten im Rahmen dieser Form des euro-asiatischen Dialoges zeigen, daß der Schwerpunkt auf ökonomischen und kulturellen Formen der Zusammenarbeit liegt.<sup>3</sup>

Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit bilden ebenfalls einen Kernbestandteil der Partnerschaft zwischen der EU und der Association of South-East Asian Nations (ASEAN). Im April 1997 wurden die ersten Kooperationsabkommen zwischen der EG und Kambodscha beziehungsweise Laos unterzeichnet. Diese basieren, wie bereits im Fall von Vietnam, auf der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. Wie sich bei dem zwölften EU-ASEAN Ministertreffen im Februar 1997 in Singapur zeigte, rücken politische Fragen sowie die Sicherheitszusammenarbeit mehr in den Vordergrund.<sup>4</sup>

Menschenrechtsfragen führen auch weiterhin zu Kontroversen zwischen der EU und den asiatischen Dialogpartnern. Nach wie vor konnte wegen der Menschenrechtssituation in Ost-Timor keine Einigung über ein neues Abkommen mit der ASEAN gefunden werden.<sup>5</sup> Die EU-Troika auf Botschaferebene verkürzte im Juni 1998 aus Protest ihren Besuch in Ost-Timor, nachdem indonesische Sicherheitskräfte auf die Menge schossen, die auf die Botschafter wartete und es dabei einen Toten und Verletzte gab. Zusätzlich zu dieser ungelösten Problematik verschärfte sich seit 1997 der Konflikt darüber, wie Myanmar (Birma) im EU-ASEAN Dialog behandelt werden soll. Die EU lehnt eine Aufwertung des Militärregimes Myanmars ab, wie dies beispielsweise durch die Einbeziehung in das ASEM geschehen könnte. Da zwischen der EU und der ASEAN kein Kompromiß zur Teilnahme Myanmars am gemischten Ausschuß EU-ASEAN erzielt werden konnte, fand dieser weder im November 1997 noch im Juni 1998 statt. Während die ASEAN durch die Einbindung Myanmars dem Konzept einer „positiven Intervention“ folgt, das heißt flexibler politisch und wirtschaftlich auf andere Staaten der Region einzuwirken, hält die EU an ihrem Grundsatz fest, die Menschenrechtsdimension im Dialog mit Drittstaaten zu berücksichtigen. Der Rat beschloß in einem gemeinsamen Standpunkt im April 1998 eine erneute Verlängerung der im Oktober 1996 festgelegten Sanktionsmaßnahmen gegenüber Myanmar.<sup>6</sup>

### China

Nach dem Chinakonzept der Kommission von 1995 folgte im März 1998 dessen Fortschreibung mit der Kommissionsmitteilung „Für eine umfassende Partnerschaft mit China“, die in den Schlußfolgerungen des Rates vom Juni 1998 bestätigt wurde.<sup>7</sup> Die Zielsetzung der Partnerschaft orientiert sich an einer stärkeren Verbindung des ökonomischen und politischen Ansatzes und einer besseren Nutzung vorhandener europäischer Ressourcen. Der politische Dialog EU-China wird durch ein jährliches Gipfeltreffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs ausgebaut und im Kontext des ASEM II fand bereits ein erstes Treffen statt. Der Dialog mit China wird dadurch in seiner Bedeutung aufgewertet und dem der EU mit den Vereinigten Staaten, Rußland und Japan gleichgestellt. Auf multilateraler Ebene wird eine Intensivierung des euro-chinesischen Dialoges im Rahmen des ASEM und des ASEAN-Regional Forum (ARF) angestrebt.

Chinas stärkere Einbindung in die Weltwirtschaft wird von der EU durch die eindeutige Forderung zur Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) unterstützt. Bei dem ersten Treffen des Vizepräsidenten der Kommission, Sir Leon Brittan, mit dem neuen chinesischen Außenhandelsminister, Shi Guangsheng, wurde in einer gemeinsamen Mitteilung erklärt, daß vor Ende 1999 ein Abschluß der WTO-Verhandlungen erreicht werden sollte.<sup>8</sup> Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten nimmt die EU eine kompromißbereite Position ein und geht davon aus, daß die chinesische Reformpolitik noch nicht abgeschlossen sei und Übergangsfristen bedacht werden müssen. Auch kam es dahingehend zu einer Anpassung der auf China angewandten Antidumping-Vorschriften, indem die Gemeinschaft China nicht auf der Liste der nicht-marktwirtschaftlich ausgerichteten Länder führt und entsprechende Beschwerden einer Einzelfallprüfung unterzogen werden können. Neben diesen Aspekten soll das bestehende breite Spektrum der Zusammenarbeit – von Entwicklung der Humanressourcen bis hin zu Umwelt- oder Technologieprojekten – fortgeführt werden. Wurden für den Zeitraum von 1991 bis 1994 durchschnittlich 20 Mio. ECU pro Jahr für die Chinapolitik aufgebracht, so beläuft sich der entsprechende Betrag an EU-Haushaltsmitteln von 1995 bis 1999 auf rund 70 Mio. ECU pro Jahr.<sup>9</sup>

Eine Annäherung ist auch bei der Menschenrechtsdiskussion zu erkennen. Nachdem europäisch-chinesische Kontroversen bereits 1996 zu einer Aussetzung des seit 1994 geführten Menschenrechtsdialoges geführt hatten, beschlossen beide Seiten im Anschluß an ein Treffen auf Ministerebene, am Rande der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 1997, den Dialog über die Menschenrechte auf Sachverständigenebene wiederaufzunehmen. Daraufhin fanden bereits im Oktober und im Dezember Sitzungen von Vertretern der Troika, der Kommission und der chinesischen Regierung statt. Die Kommission sieht China noch weit von international gültigen Maßstäben der Menschenrechte entfernt, erkennt für die vergangenen 20 Jahre jedoch eine Verbesserung der Situation.<sup>10</sup> Im Februar 1998 betonte der Rat die Fortschritte hinsichtlich der Menschenrechtslage in China. Mit mindestens einem Treffen pro Jahr soll der Dialog über Menschenrechte fortgesetzt und ausgeweitet werden. Der Rat kam auch überein, daß bei der diesem Rat fol-

genden Tagung der UN-Menschenrechtskommission weder der Vorsitz noch die Mitgliedstaaten einen Resolutionsentwurf einbringen oder initiieren werden.<sup>11</sup>

Mit der Rückgabe Hongkongs an China im Juli 1997 hat sich die Bedeutung der Hongkong-Frage für die EU verändert. Hielten sich die EU-Partner des Vereinigten Königreiches bis dahin hinsichtlich der britischen Politik gegenüber der ehemaligen Kronkolonie zurück, so wird nun die politische und wirtschaftliche Entwicklung Hongkongs als „Sonderverwaltungsregion“ Chinas für das Chinakonzept relevant.<sup>12</sup> Eine vergleichsweise geringere Beachtung fand in der Vergangenheit Macau, was nicht zuletzt durch die Zurückhaltung Portugals bedingt wurde. Mit Blick auf die Rückgabe Macaus an China im Jahr 1999 rückt es jedoch stärker in das europäische Interesse. Die Kommission will künftig einen jährlichen Bericht zu den Beziehungen EU-Hongkong vorlegen, was nach 1999 durch einen entsprechenden Bericht zu den Beziehungen EU-Macau ergänzt werden könnte. Gegenüber Taiwan besteht seitens der EU-Mitgliedstaaten weiterhin ein starkes handelspolitisches Interesse.

### *Japan und Korea*

Japan bleibt unter den asiatischen Staaten bedeutendster Handelspartner der EU. Bei dem sechsten Gipfeltreffen EU-Japan im Juni 1997 in Den Haag wurden keine nennenswerten Divergenzen erkennbar. In verschiedensten Bereichen – wie beispielsweise dem Umweltschutz, bei sozialen, wissenschaftlichen und technischen Fragen oder bei Deregulierungsmaßnahmen – wurde ein Ausbau der Zusammenarbeit erzielt. Im politischen Dialog der EU mit Japan haben sich einige Schwerpunktthemen herausgebildet. Hierzu zählen die Zusammenarbeit in der Korean Energy Development Organization (KEDO), die japanisch-russischen Beziehungen, Abrüstungs- und Nichtverbreitungsfragen, Antipersonenminen sowie gemeinsame Aktivitäten bei Hilfsmaßnahmen oder die Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Dennoch scheint eine allzu hohe Bewertung des politischen Dialoges EU-Japan, die auf eine strategische Partnerschaft abzielt, nicht angemessen.

Im Vergleich zu Japan wurde Korea bislang wenig europäisches Interesse entgegengebracht.<sup>13</sup> Eine stärkeres Engagement auf der koreanischen Halbinsel zeigt sich jedoch im Kontext der KEDO, deren Ziel es ist, die friedliche Nutzung der Kernenergie und die Entwicklung alternativer Energiequellen zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der vom Rat im März 1996 beschlossenen gemeinsamen Aktion wurde im September 1997 das Abkommen unterzeichnet, durch das Euratom zum gleichberechtigten Mitglied des KEDO-Exekutivausschusses wurde – neben den Gründungsmitgliedern Republik Korea, Japan und Vereinigte Staaten. In einem gemeinsamen Standpunkt legte der Rat im Juli 1997 fest, daß in den Fällen, die nicht in die Zuständigkeit von Euratom fallen, die Stellungnahme im KEDO-Exekutivausschuß vom Rat festgelegt und vom Vorsitz vorgetragen wird. Die Kommission als einzige Kontaktstelle zu den Tätigkeiten des KEDO-Exekutivausschusses unterrichtet den Vorsitz über GASP-Angelegenheiten, die auf den Tagungen dieses Ausschusses zu erörtern sind.<sup>14</sup> Über einen Zeitraum von fünf Jahren beträgt der europäische Finanzbeitrag zur KEDO jährlich 15 Mio. ECU.

### *Bewertung und Ausblick*

Die Asienpolitik der EU ergibt sich aus dem Zusammenwirken verschiedener Strategien gegenüber unterschiedlichen Regionen und Staaten Asiens. Diese Strategien sind durch die Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren sowie den Organen und Institutionen bestimmt, die an der Formulierung und Durchsetzung der EU-Außenbeziehungen mitwirken. Die traditionellen Instrumente der Erklärungen und Demarchen sowie handels- und entwicklungspolitische Kooperationsmaßnahmen sind grundlegende Elemente der Asienpolitik. 1997 standen für die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens 318,7 Mio. ECU, für die wirtschaftliche Zusammenarbeit 82,2 Mio. ECU und für die Flüchtlingshilfe 38,5 Mio. ECU bereit.<sup>15</sup> Trotz einer Intensivierung des euro-asiatischen politischen Dialoges bleibt dieser begrenzt. Die am ASEM-Prozeß beteiligten asiatischen Staaten zeigen wenig Interesse, diesem eine größere Verbindlichkeit zu geben. Der politische Dialog ist als gradueller Entwicklungsprozeß zu verstehen, bei dem zunächst die gemeinsamen Interessen definiert werden, um dann eine Vertiefung zu erzielen – vorausgesetzt, hierzu kann die Zustimmung aller Beteiligten erzielt werden. Die sicherheitspolitische Lage in Ost-, Südost- und Südasien wird ein bestimmendes Thema bleiben. Die Aussicht auf eine umfassende Aufwertung der EU als Mitakteur bei regionalen Sicherheitsfragen erscheint dabei gering.<sup>16</sup> Auch wenn ein strategisches europäisches Interesse bestehen sollte, bleibt die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten in der asiatisch-pazifischen Region ein „fait accompli“.

Aus dem Zusammenwirken des Dialoges und der Aktivitäten im Rahmen des ASEM-Prozesses, des ASEAN Regional Forum oder auf bilateraler Ebene zwischen der EU und einzelnen asiatischen Staaten ergibt sich jedoch auch eine Grundlage, um vertrauensbildende Kooperation zu festigen. Der EU bietet sich hierbei die Möglichkeit, ihr „soft security“-Potential einzubringen. Durch das Mitwirken in der KEDO ist ein Testfall für das Zusammenspiel des ersten und zweiten Pfeilers des Maastrichter/Amsterdamer Vertrages und die Scharnierfunktion der Kommission entstanden. Für eine kohärente Ausgestaltung der EU-Asienpolitik bedarf es darüber hinaus einer engeren Verzahnung der beschriebenen, auf Asien ausgerichteten Ansätze. Dabei muß klar werden, welche gemeinsamen Interessen bestehen und welche Rolle die europäischen Staaten in Asien übernehmen wollen. Es wird sich zeigen, welche Auswirkung die Einführung des Euro auf die Beziehungen der EU zu asiatischen Staaten haben wird. Wenn die europäische Währung neben dem amerikanischen Dollar für asiatische Zentralbanken als Reservewährung von Bedeutung werden sollte, dann kann sich dies nicht nur auf die Rolle der EU in der Weltwirtschaft positiv auswirken, sondern auch in einer politischen Aufwertung der EU gegenüber Drittstaaten Niederschlag finden.

### **Anmerkungen**

1 Vgl. Leibfritz, Willi, Hanns Günter Hilpert: Krise in Asien und Rückwirkungen auf die

Konjunktur in den Industrieländern. Eine Zwischenbilanz, in: IFO-Schnelldienst 9

- (1998), S. 3-9.
- 2 Vgl. Reinforcing the partnership of equals between Asia and Europe, ASEM 2, London, 2.-4. April 1998, in: <http://europa.eu.int/en/comm/dg01/asem21.htm>.
  - 3 Vgl. zu den Daten der wirtschafts- und handelspolitischen Kooperation, ASEM Summit, London, 3.-4. April 1998, Key figures, Relations between the European Union and the Asian ASEM countries, Eurostat memo 3 (1998).
  - 4 Vgl. Joint declaration of the 12th ASEAN-EU ministerial meeting in Singapore, in: <http://europa.eu.int/en/comm/dg01/inkas5.htm>.
  - 5 Vgl. die entsprechenden Vorschläge der Kommission, Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für eine neue Dynamik in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der ASEAN, KOM(96) 314 endg. v. 3.7.1996.
  - 6 Diese betreffen militärisches Personal in den diplomatischen Vertretungen, Waffen und militärische Ausrüstung, nichthumanitäre Hilfe und Entwicklungsprogramme, Einreisevisa für hochrangige Mitglieder des Militärregimes und bilaterale offizielle Besuche auf hoher Ebene. Vgl. die gemeinsamen Standpunkte des Rates 96/635/GASP in ABl. der EG, L 287 und 98/303/GASP in ABl. der EG, L 138.
  - 7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die langfristige Politik der Europäischen Union gegenüber China, KOM(95) 279 endg. v. 5.7.1995; dies.: Für eine umfassende Partnerschaft mit China, KOM(98) 181 endg. v. 25.3.1998.
  - 8 Vgl. Agence Europe v. 12.6.1998, S. 8 f.
  - 9 Vgl. KOM(98) 181 endg. v. 25.3.1998.
  - 10 Vgl. ebd.
  - 11 Vgl. 2070. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel 23.2.1998, in: <http://ue.eu.int/pesc/article.asp?lang=de&id=59806060>.
  - 12 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäische Union und Hongkong. Die Zeit nach 1997, KOM(97) 171 endg. v. 23.4.1997; Bridges, Brian: The Hong Kong transition and sino-European relations, in: New Asia 2 (1997), S. 70-85.
  - 13 Vgl. zu den unterschiedlichen Ansätzen der EU gegenüber Japan und Korea den Beitrag von Simon Nuttall in Maull, Hanns, Gerald Segal, Jusuf Wanandi (Hrsg.): Europe and the Asia Pacific, London 1998, S. 174-183.
  - 14 Vgl. 96/195/GASP in: ABl. der EG, L 63 v. 13.3.1996; 97/484/GASP in ABl. der EG, L 213 v. 5.8.1997.
  - 15 Vgl. Gesamtbericht der EU 1997, S. 363.
  - 16 Vgl. zur Debatte um ein stärkeres sicherheitspolitisches Engagement in Asien: Stares, Paul B., Nicolas Regaud: The European contribution to the security of Asia-pacific. An initial assessment, in: Les cahiers de l'IFRI, La France et le Japon face aux nouvelles questions de sécurité, Paris 1997, S. 47-84; Shin, Dong-Ik, Gerald Segal: Getting serious about Asia-Europe security cooperation, in: Survival 1 (1997), S. 138-155.

## Weiterführende Literatur

- Algieri, Franco: Japan's security role in Asia. A matter for the European Union and Germany?, in: The Bulletin of Central Research Institute 204, Fukuoka University 1998, S. 195-207.
- Council for Asia-Europe Co-operation: The rationale and common agenda for Asia-Europe co-operation, CAEC Task Force Reports, Tokyo and London 1997.
- Maull, Hanns W., Gerald Segal, Jusuf Wanandi (Hrsg.): Europe and the Asia Pacific, London 1998.
- Maitland, Donald, Yao-su Hu: Europe and emerging Asia, Federal Trust Report, London 1998.
- McGrew, Anthony, Christopher Brook (Hrsg.): Asia-Pacific in the new world order, London 1998.
- Serradell, Victor Pou: The Asia-Europe meeting (ASEM). A historical turning point in relations between the two regions, in: European Foreign Affairs Review 2 (1996), S. 185-210.
- Shin, Dong-Ik: Multilateral CBMs on the Korean peninsula. Making virtue out of necessity, in: The Pacific Review 4 (1997), S. 504-522.