

Asienpolitik

FRANCO ALGIERI

Ein Blick auf die Zahl und Verteilung der Delegationen der Europäischen Kommission in Asien verstärkt den Eindruck eines sich kontinuierlich verdichtenden Beziehungsgeflechts zwischen der EU und asiatischen Staaten.¹ Das Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) gab 2002 für Asien insgesamt 135,75 Millionen Euro aus und die Gemeinschaft stellte für die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens 374 Millionen Euro bereit (hiervon 127,5 Millionen für Afghanistan).² Die politischen Erklärungen zu Asien umfassten ein breites Themenspektrum, das von politischen Gefangenen bis zu Naturkatastrophen reichte. Doch neben den bekannten Motiven der europäischen Asienpolitik hat das Thema Terrorismus eine bestimmende Rolle eingenommen. Damit verbunden ist eine neuerliche Hinwendung der EU gegenüber der Region Südostasien.

Südostasien

Das einstige Vorzeigemodell interregionaler Beziehungen EU-ASEAN hatte in den vergangenen Jahren an Dynamik verloren und schien angesichts des zunehmenden Interesses der EU an ostasiatischen Staaten – insbesondere China – zu einem Randthema der europäischen Asienpolitik zu werden. Doch nun rückt die südostasiatische Staatengemeinschaft wieder stärker ins Zentrum des europäischen Interesses. Innerhalb der ASEAN hat sich die Diskussion um die Stabilität und Sicherheit der Region intensiviert und im Juni 2003 schlug Indonesien den Aufbau einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft vor. Bereits im Januar 2003 wurde im Kontext des 14. Außenministertreffens EU-ASEAN in Brüssel deutlich, dass die Beziehungen einen neuen Impuls benötigen.

Die jüngste Mitteilung der Kommission zu Südostasien³ setzt sechs strategische Schwerpunkte für die künftige Ausgestaltung der Beziehungen: 1) Förderung der regionalen Stabilität und der Bekämpfung des Terrorismus, 2) Menschenrechte, demokratische Grundsätze und verantwortungsvolle Staatsführung, 3) Einbeziehung des Themas Justiz und Inneres in die EU-Außenbeziehungen, 4) Schaffung einer neuen Handels- und Investitionsdynamik, 5) weitere Unterstützung der weniger wohlhabenden Länder und 6) Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen. Dieses Strategiepapier ist nicht zuletzt als symbolische Antwort der EU auf den Erwartungsdruck der ASEAN zu verstehen, die zum einen die Dominanz Chinas in den euro-asiatischen Beziehungen kritisierte und zum anderen Unterstützung bei ihren Bemühungen um den regionalen

Zusammenhalt und der Terrorismusbekämpfung forderte. Trotz aller Bekenntnisse zur Bedeutung des interregionalen Ansatzes kann nicht übersehen werden, dass die ASEAN keine Integrationsform bildet, die auch nur annähernd mit der EU vergleichbar wäre und es zeigt sich, dass in den Beziehungen der Union zu Südostasien die bilateralen Verbindungen zu einzelnen Staaten weiterhin eine größere Aufmerksamkeit erfahren. Es bleibt also fraglich, inwieweit das neue Strategiepapier eine Kurskorrektur bewirken kann.

In diesem Zusammenhang ist auf zwei Länder der Region im Besonderen einzugehen. Spezielle Aufmerksamkeit schenkt die EU der politischen Entwicklung in Indonesien. Nach den terroristischen Anschlägen auf Bali im Oktober 2002, intensivierten beide Seiten die Zusammenarbeit bei der Abstimmung und der Zusammenarbeit bezüglich von Antiterrormaßnahmen und verstärkten den politischen Dialog. Das europäische Interesse liegt darin, dass sich die regionalen Autonomiebestrebungen kontrollieren und friedlich lösen lassen, ohne einen territorialen Zerfall Indonesiens zu bewirken. Die Unterstützung der ökonomischen und gesellschaftlichen Reformprozesse, Maßnahmen zur Entwicklung von good governance und verschiedene Kooperationsprojekte werden deshalb auch als Teil der gemeinsamen Antiterrorpolitik verstanden.

Als andauernder Problemfall in den Beziehungen der EU zu Südostasien steht Myanmar (Burma). Im Oktober 2002 hatte der Rat in einem gemeinsamen Standpunkt die Verlängerung der Sanktionen gegenüber dem Militärregime für weitere sechs Monate festgelegt. Trotz der Entlassung der Oppositionsführerin Auung San Suu Kyi aus dem Hausarrest sowie der Freilassung weiterer Regimekritiker, beurteilte der Rat im April 2003 die Lage in dem südostasiatischen Land als kritisch und beschloss eine zwölfmonatige Ausdehnung der Sanktionen. Nach einer weiteren Zuspitzung der innenpolitischen Lage und der erneuten Inhaftierung von Auung San Suu Kyi und anderer Personen, entschied der Rat im Juni 2003, auf der Grundlage der Entscheidung von April, eine Verschärfung der Sanktionen und ein geplanter Besuch der Troika in Myanmar wurde verschoben.⁴

ASEM

Im üblichen Abstand von zwei Jahren fand das 4. ASEM-Gipfeltreffen im September 2002 während der dänischen EU-Präsidentschaft in Kopenhagen statt (zuvor 1996 in Bangkok, 1998 in London und 2000 in Seoul). Die Zwischenphase von ASEM 3 zu ASEM 4 war geprägt durch regelmäßige Kontakte auf ministerieller Ebene, Beamtenebene, Seminare, Fachtreffen und andere Aktivitäten, die meisten hiervon im Bereich Wirtschaft und Soziales.⁵ Zentrale Eckpunkte des wirtschaftlichen Meinungsaustausches sind die Rolle des Euro (der für asiatische Staaten zunehmend als Reservewährung genutzt wird, doch bei weitem nicht an die Bedeutung des US-Dollars heranreicht), die Fortschreibung des WTO-Prozesses und die ökonomische Integration in Asien und Europa. Zur Vertiefung und Stimulierung der wirtschaftlichen Beziehungen wurde eine Task Force für die Bereiche Handel, Investitionen und Finanzen eingerichtet.

Warenhandel der EU mit der ASEM-Region
(Mrd. Euro)

Jahr	Importe	Exporte	Differenz
1980	27	14	-13
1990	89	54	-35
2002	232	132	-100

EU-ASEM Direktinvestitionsverflechtung
(Mrd. Euro)

Jahr	Inflows	Outflows	Differenz
1999	-0,3	22,5	22,8
2000	13,8	19,8	6,0
2001	10,9	16,3	5,4

Quelle: DG Trade A2/CG/SG/W3, Brüssel, Juni 2003 (<http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm>)

Die Schwerpunkte des politischen Dialogs richteten sich auf die Entwicklung der internationalen Sicherheitslage nach dem 11. September 2001 und den transnationalen Terrorismus, die angespannte Lage auf der koreanischen Halbinsel sowie die Situation im Nahen Osten und Irak. Die europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedeten auch eine Erklärung zur Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, in der die Unterstützung bestehender internationaler Vereinbarungen, insbesondere im Rahmen der UNO verdeutlicht wird.

Das vergangene ASEM-Gipfeltreffen zeigte, dass der interkulturelle und intergesellschaftliche Dialog eine neue und entscheidende Herausforderung darstellt. Gelingt es dabei über die übliche Rhetorik hinaus eine substantielle Partnerschaft aufzubauen, unter Einbeziehung aller gesellschaftlicher Gruppen, dann wird sich dies positiv auf die Qualität der europäisch-asiatischen Beziehungen auswirken. Was in Seoul in besonderer Weise und anschließend auch in Kopenhagen erreicht wurde, nämlich die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen, bedarf der kontinuierlichen Fortführung und sollte beim 5. ASEM-Gipfeltreffen 2004 in Vietnam seine Entsprechung finden.

Nordostasien und Südostasien

So sehr die Beziehungen zu China die europäische Asienpolitik dominieren, so sehr verlaufen sie gegenwärtig in einem routinemäßigen und weitgehend konfliktfreien Schema. Dies wurde durch das 5. Gipfeltreffen EU-China im September 2002 in Kopenhagen bestätigt, bei dem das gewohnt breite Themenspektrum vom Ausbau der Beziehungen über Handelsfragen bis hin zu den Menschenrechten angesprochen wurde. Die Kommission veröffentlichte im Juli 2002 den zweiten Jahresbericht zu Macau und im August den vierten Jahresbericht zu Hongkong, in denen trotz einiger kritischer Anmerkungen eine insgesamt zufrieden stellende Entwicklung in den beiden Sonderverwaltungsregionen vermerkt wird. Im November 2002 wurde in Brüssel das Abkommen EG-Hongkong zur Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt unterzeichnet. Dem Thema der illegalen Einwanderung wird in den europäisch-chinesischen Beziehungen künftig noch mehr Aufmerksamkeit zukommen.

Chinas Rolle wird auch hinsichtlich der Lösung des Konfliktes auf der koreanischen Halbinsel als entscheidend bewertet. Programme der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten sollen nach dem Willen des Rats genau geprüft werden, um eine mögliche indirekte Stärkung des Regimes in Nordkorea zu vermeiden, ohne dabei gleichzeitig die humanitäre Hilfe zu beeinträchtigen. Seitens der Europäer besteht die Bereitschaft, den Dialog mit Pyonyang fortzusetzen. Eine weitere Möglichkeit zur, wenngleich begrenzten Einflussnahme der EU auf die Entwicklung im Norden der Halbinsel ergibt sich über die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO), in der sie neben Japan, Südkorea und den Vereinigten Staaten vertreten ist. Als Reaktion auf das nordkoreanische Atomwaffenprogramm entschied KEDO im November 2002 die Lieferung von Schweröl solange auszusetzen, bis eine Änderung der Situation eintritt.

Die Beziehungen der EU zu Japan verharren weiterhin in einem ambivalenten Zustand. Einerseits bestätigten beide Seiten im Rahmen des 12. EU-Japan Gipfeltreffens im Mai 2003 in Athen Übereinstimmung in vielen Fragen von globalem Interesse. Die vereinbarte Aufgabenstellung umspannt die Themen globale Friedenssicherung, Stärkung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, globale und gesellschaftliche Herausforderungen sowie die Zusammenführung von Menschen und Kulturen. Andererseits kommt eine Vertiefung und Dynamisierung der europäisch-japanischen Beziehungen – trotz punktueller Fortschritte wie beispielsweise die im Juli 2003 erreichte Unterzeichnung des Abkommens zur Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftspolitik – seit Jahren nicht voran.

Routinemäßig und auf hohem Niveau verlaufen die europäisch-indischen Beziehungen. Beim 3. Gipfeltreffen EU-Indien im Oktober 2002 in Kopenhagen standen die Entwicklungen in Südasien und die Kaschmir-Frage im Mittelpunkt der politischen Gespräche. Im Vorfeld fand ein europäisch-indischer Wirtschaftsgipfel statt, bei dem die breite Palette der Handelsbeziehungen thematisiert wurde. Mit Blick auf Indiens Nachbarland Pakistan blickt die EU weiterhin mit Besorgnis auf die dortige innenpolitische Entwicklung. Im Oktober 2002 entsandte sie eine Wahlbeobachtungsmission zu den National- und Provinzwahlen und trotz der Kritik an deren Durchführung wird aus europäischer Sicht eine Entwicklung in Richtung einer Konsolidierung des demokratischen Prozesses erkannt.

Gegenüber Afghanistan setzt die EU ihre Unterstützung zur Stabilisierung des Landes fort. Die Schwerpunkte werden hierbei auf die Stärkung der afghanischen Regierung, die Bekämpfung der ländlichen Armut, den Aufbau der Infrastruktur und des Gesundheitswesens sowie weitere spezifische Maßnahmen, wie beispielsweise zur Minenräumung und Flüchtlingshilfe, gelegt. Im Juni 2002 einigte sich der Rat auf Francesc Vendrell als Nachfolger von Klaus Klaiber im Amt des EU-Sonderbeauftragten für Afghanistan.

Ausblick im Lichte der Herausforderung des transnationalen Terrorismus

Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung und Eindämmung des transnationalen Terrorismus sind zu einer verbindenden Klammer in den Beziehungen zwischen der

EU und Asien geworden. Im Rahmen des ASEM wird davor gewarnt, die Terrorismusdebatte im Sinne eines Clash of Civilizations-Ansatzes zu führen und Europäer wie Asiaten sind sich darüber einig, dass Terrorismus nicht in Verbindung zu einer Religion, Rasse oder Nationalität gebracht werden darf. Vielmehr soll das Verständnis zwischen den Kulturen gefördert werden. In diesem Kontext sind die ASEM-Gespräche zum Thema ‚Dialog der Kulturen und Zivilisationen‘ zu verstehen.

Die deklaratorische Politik steht in Beziehung zu einem gemeinsamen euro-asiatischen Aktionsplan, der kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen umfasst. Zu den kurzfristigen Maßnahmen zählen die Einrichtung eines informellen Ad-hoc-Konsultationsmechanismus, damit die ASEM-Koordinatoren und hohen Beamten schnell auf internationale Entwicklungen eingehen können, ein Antiterrorismus-Seminar und die schnelle Implementierung der verschiedenen UN-Maßnahmen. Mittelfristig wird die Zusammenarbeit im Zollbereich verstärkt werden, begleitet von gemeinsamen Veranstaltungen beispielsweise zur Problematik der Geldwäsche. Langfristig geplant sind der Ausbau von Bildungs- und Austauschprogrammen⁶ und die Stärkung nachhaltiger Entwicklungsmaßnahmen, die auf dem Trade Facilitation Action Plan und dem Investment Promotion Action Plan basieren.

Eine weitere gemeinsame Erklärung betreffend die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus resultierte aus dem 14. Außenministertreffen EU-ASEAN. Darin werden unter anderem die Bedeutung und Unterstützung internationaler Vereinbarungen zur Bewältigung der terroristischen Herausforderungen und verstärkte Beziehungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU und der ASEAN sowie zwischen Europol und ASEANPOL unterstrichen. Bei der neunten Ministertagung im Rahmen des ASEAN Regional Forum (ARF) im Juli 2002 in Brunei sorgte das Thema ebenfalls für zentralen Gesprächsstoff und im März 2003 kam es in Malaysia zu einem ARF-Treffen zu den Themen Terrorismus und transnationale Kriminalität. In der genannten EU-Strategie gegenüber Südostasien findet sich die Terrorismusbekämpfung als erster strategischer Schwerpunkt.

Die Bedeutung des Terrorismus als Herausforderung von globaler Reichweite wird in Europa und in Asien erkannt. Die gemeinsame Rhetorik unterstreicht dies allzu deutlich. Doch können Erklärungen, Workshops und Aktionspläne nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere die politische, gesellschaftliche und ökonomische Instabilität einiger südostasiatischer Staaten (insbesondere Indonesien und Philippinen) diese nicht nur zum Angriffsziel für terroristische Gruppen machen, sondern sich dort ebenfalls Rückzugs- und Rekrutierungsmöglichkeiten bieten.⁷ Die asiatischen Staaten zeigen ein klares Interesse daran, bei der Antiterrorpolitik stärker mit den Europäern zu kooperieren, da sie eher einer schwerpunktmäßig präventiven und den Einsatz ziviler Mittel befürwortenden Politik folgen wollen, als einer präemptiven Militärstrategie.

Die europäische Asienpolitik wird sich auch in Zukunft entlang der genannten Bestimmungsfaktoren vollziehen. Nicht ohne Auswirkungen werden die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Reform der EU bleiben. Der vom Konvent vorgelegte Verfassungsentwurf schlägt für die GASP und ESVP eine Reihe von Änderungen vor. In Verbindung mit der von Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die

GASP, erarbeiteten europäischen Sicherheitsstrategie kann sich das Profil der EU als internationaler Akteur in den kommenden Jahren nachhaltig wandeln. Bereits heute zeichnet sich ab, dass Formen der Differenzierung der Integration unumgänglich werden. In einer EU mit 25 Mitgliedstaaten kann sich folglich eine Gruppe von Staaten als Avantgarde in der Außen- und Sicherheitspolitik etablieren. Die europäisch-asiatischen Beziehungen werden hiervon nicht unbeeinflusst bleiben.

Anmerkungen

- 1 Vertretungen der Kommission finden sich in Canberra (für Australien/Neuseeland), Dhaka (für Bangladesch), Peking (für China/Mongolei), Hongkong (für Hongkong/Macau), Neu Delhi (für Indien/Bhutan), Jakarta (für Indonesien/Brunei), Tokio (für Japan), Phnom Penh (für Kambodscha), Vientiane (für Laos), Colombo (für Sri Lanka/Malediven), Kuala Lumpur (für Malaysia), Katmandu (für Nepal), Islamabad (für Pakistan), Manila (für Philippinen), Singapur (für Singapur), Seoul (für Südkorea), Bangkok (für Thailand/Myanmar), Hanoi (für Vietnam). Im März 2003 eröffnete die Kommission das European Economic and Trade Office in Taipei (Taiwan).
- 2 Vgl. Gesamtbericht 2002, Kapitel VI, Abschnitt 11, Beziehungen zu den Ländern Asiens, Ziff. 966.
- 3 Vgl. Mitteilung der Kommission: Eine neue Partnerschaft mit Südostasien, KOM(2003) 399/4, Brüssel, 9. Juli 2003.
- 4 Zu den Verschärfungen zählen die Ergänzung der Liste der Personen für die ein Visumverbot und die Einfrierung von Guthaben festgelegt wurde sowie eine Anpassung und Verstärkung des Waffenembargos. Diese Maßnahmen waren bereits im April beschlossen worden, sollten jedoch bis Ende Oktober und einem geplanten Troika-Besuch noch nicht angewandt werden. Die letzte Troika-Mission fand im September 2002 statt.
- 5 In letzterem Themenblock fanden die meisten Treffen im Rahmen des Trade Facilitation Action Plan und des Investment Promotion Action Plan statt. Beide Programme dienen u.a. zum Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen sowie der Verbesserung der Handels- und Investitionsbedingungen.
- 6 Beispielsweise ASEM DUO, ein Austauschprogramm für Hochschulstudenten und -lehrer.
- 7 Vgl. Bauer, Michael: Fragile Staaten und transnational organisierte Netzwerke. Somalia, Jemen, Pakistan, Philippinen und Indonesien, Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 34, Berlin: April 2003.

Weiterführende Literatur

- Dewitt, David B. und Hernandez, Carolina G. (Hrsg.): *Development and security in Southeast Asia*, 3 Bände, Aldershot: Ashgate 2003.
- Funabashi, Yoichi (Hrsg.): *Reconciliation in the Asia-Pacific*, Washington DC: United States Institute of Peace 2003.