

Asienpolitik

Franco Algeri

Vor zehn Jahren hat die Kommission das erste Asienkonzept der EU vorgelegt. Seither hat sich das Beziehungsgeflecht der Union zu einzelnen asiatischen Staaten und der asiatisch-pazifischen Region in vielfältiger Weise verdichtet. In allen nach außen gerichteten Politikbereichen der EU und auf den unterschiedlichsten Dialogebenen – von der gemeinsamen Handelspolitik über die Entwicklungszusammenarbeit bis zur GASP – ist Asien relevant. Eine weitere Aufwertung der EU-Asienpolitik ergibt sich durch die im Dezember 2003 vom Europäischen Rat angenommene Europäische Sicherheitsstrategie. Es werden darin die sicherheitspolitischen Risiken angesprochen, die sich für Europa beispielsweise durch eine Eskalation der Lage auf der koreanischen Halbinsel oder in Südasien ergeben könnten. Darüber hinaus wird auf die historischen, geographischen und kulturellen Bande zu allen Teilen der Welt hingewiesen – dies umschließt auch Asien. Im Sinne strategischer Partnerschaften, die die EU aufbauen will, sind unter anderem Japan, China und Indien genannt. Die europäische Asienpolitik bestätigt die Fortführung des Erreichten und auf den ersten Blick kann von *business as usual* gesprochen werden. Gleichzeitig zeigt sich in zwei spezifischen Fällen eine neue Problemqualität der europäisch-asiatischen Beziehungen.

Entwicklung neuer Schwerpunkte und Ausbau des Erreichten

Im Mai 2004 hat die Kommission ein Rahmendokument zu den Programmen vorgelegt, die sich auf mehr als ein asiatisches Land richten.¹ Diese „multi-country programmes“ sollen bilaterale Programme ergänzen und konzentrieren sich auf die Bereiche Handel und Investitionen, höhere Bildung und Umwelt. Darüber hinaus wird in dem Dokument ein Programm zur Implementierung der auf die ASEAN bezogenen, im Juli 2003 vorgelegten, Südostasienstrategie² und zur Unterstützung der Südasiatischen Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC) vorgestellt.

Südasien erhält in der europäischen Asienpolitik zunehmende Aufmerksamkeit. Beim vierten Gipfeltreffen EU-Indien, am 29. November 2003, kam es unter anderem zum Abschluss eines Kooperationsabkommens für das Zollwesen und zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Seeverkehrsabkommen. In der am 16. Juni 2004 von der Kommission vorgelegten Mitteilung für eine strategische Partnerschaft EU-Indien sind fünf Kernbereiche als Schwerpunkte für die künftige Zusammenarbeit umrissen:³ 1. Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit, die einem multilateralen Ansatz folgt und hierbei die Aspekte der Konfliktprävention und post conflict reconstruction, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität, Migrationsfragen und die Menschenrechte hervorhebt; 2. die Verstärkung der wirt-

1 Commission of the European Communities, Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006, 28.05.2004.

2 Eine neue Partnerschaft mit Südostasien, KOM(2003), 399/4, Brüssel, 9. Juli 2003; vgl. außerdem Franco Algeri: Asienpolitik in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn 2003, S. 265-270.

3 An EU-India Strategic Partnership, KOM(2004) 430 final, Brüssel, 16. Juni 2004.

schaftlichen Partnerschaft; 3. die Entwicklungszusammenarbeit; 4. der intellektuelle und kulturelle Austausch; und schließlich 5. die Effektivierung des institutionellen Rahmens. Entsprechend den Vorstellungen der Kommission soll diese neue Strategie in einen Aktionsplan oder eine neue Gemeinsame Politische Erklärung EU-Indien gegossen werden. Die Wichtigkeit mit Indien eine strategische Partnerschaft zu entwickeln; war vom Europäischen Rat bei seinem Treffen am 16./17. Juni 2004 in Brüssel, unterstrichen worden. In diesem Kontext steht auch die Einbeziehung Indiens – nach China als zweiter asiatischer Partnerstaat – in das europäische Satelliten gestützte Navigationssystem Galileo.

Mit Blick auf Pakistan setzt sich die, vom Gedanken der Einbindung und Unterstützung des südasiatischen Landes im Kampf gegen den internationalen Terrorismus geleitete, Annäherung weiter fort. Das am 29. April 2004 abgeschlossene Kooperationsabkommen EG-Pakistan basiert auf der Achtung der Menschenrechte und Demokratie und umfasst nicht nur handels-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Aspekte, sondern auch die Bereiche Umwelt, regionale Zusammenarbeit, Geldwäsche und Drogen.

Ebenfalls weitgehend konfliktfrei entwickelten sich die europäisch-japanischen Beziehungen. Die EU war im Jahr 2003 der drittgrößte Handelspartner Japans. Beim 13. Gipfeltreffen am 22. Juni 2004 in Tokio bestätigte sich die Übereinstimmung bei den aktuellen Fragen zur internationalen Politik. Beide Seiten unterstützen die zentrale Rolle der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung eines effektiven Multilateralismus und forderten eine Reform des VN-Sicherheitsrats. Die gemeinsame Erklärung zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Einigung auf einen Kooperationsrahmen zur Förderung gegenseitiger Investitionen, die gemeinsame Initiative zur Stärkung der geistigen Eigentumsrechte in Asien und die gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie verdeutlichen die Dichte der Beziehungen.

Problemfelder

Doch es zeichnen sich auch ernstzunehmende Reibungspunkte in den Beziehungen der EU gegenüber Partnern in Asien ab. Im Rahmen des noch nicht einmal ein Jahrzehnt dauernden Asia Europe Meeting (ASEM) spitzte sich die Auseinandersetzung um die Einbeziehung von Burma/Myanmar zu. Nachdem sich der ASEM-Prozess in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zunächst sehr dynamisch entwickelt hatte, folgte auch bald schon dessen vorübergehende Infragestellung. Die in den vergangenen zwei Jahren erlebte Neubelebung von ASEM schien sich auf den ersten Blick weiter fortzusetzen. Beim sechsten ASEM-Außenministertreffen vom 17.-18. April 2004 im irischen Kildare wurden die bekannten Themen von gemeinsamem Interesse sowie das Bekenntnis zu multilateralem Handeln hervorgehoben. Doch hinter dieser symbolischen Übereinstimmung schwellte der Konflikt um die Haltung gegenüber Burma/Myanmar.

Die seit Oktober 1996 bestehenden und in der Folgezeit regelmäßig, zuletzt im April 2004, erneuerten und angepassten Sanktionen der EU gegenüber Burma/Myanmar verdeutlichen, eine – zumindest in diesem Fall – konsequente Haltung der Union gegenüber einem Regime, das den EU-Maßstäben hinsichtlich der Bedeutung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten nicht entspricht.⁴ Ohne erkennbare Fortschritte in diesen Bereichen lehnte die EU Einbeziehung von Burma/Myanmar in das ASEM ab.

⁴ Council of the EU, Council common position renewing restrictive measures against Burma/Myanmar, Common guidelines, 8351/04, Brüssel, 21. April 2004.

Demgegenüber forderten die im ASEM vertretenen ASEAN-Mitglieder die Einbeziehung der jüngeren ASEAN-Mitglieder Kambodscha, Laos und Burma/Myanmar. Sollte die EU sich hierzu nicht bereit zeigen, so wurde mit der Nichtzustimmung zur Teilnahme der zehn neuen EU-Mitglieder gedroht. Von diesem Konflikt war auch die Teilnahme der EU-Troika am ASEAN Regional Forum (ARF) Anfang Juli in Jakarta überschattet. Javier Solana, der hohe Vertreter für die GASP, betonte, die EU werde ihre Haltung nicht ändern, vielmehr müsse das Regime in Burma/Myanmar sich ändern.⁵ Sowohl ein geplantes Treffen der Finanzminister wie auch ein Wirtschaftsministertreffen wurden im Vorfeld abgesagt.⁶

Das zweite Konfliktfeld gestaltet sich deutlich anders und scheint auf den ersten Blick und aufgrund der Qualität der Beziehungen EU-China nicht ersichtlich. 2003 und 2004 waren geprägt von einer intensiven Besuchsdiplomatie auf hoher Ebene in beide Richtungen. Aus Europa durch Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten und Vertreter der Gemeinschaftsebene, beispielsweise durch den Chinabesuch von Kommissionspräsident Romano Prodi vom 13.-16. April 2004. Auf chinesischer Seite bildete die Europareise von Ministerpräsident Wen Jiabao, die ihn auch zur Kommission nach Brüssel führte, den Höhepunkt des Dialogs. Ob beim Ausbau der Kooperationsbeziehungen (Euratom; in den Bereichen Zoll und Tourismus) dem handels- und industriepolitischen Dialog oder der Zusammenarbeit im Galileo-Projekt, der Titel des im September 2003 von der Kommission vorgestellten Grundsatzpapiers, der von „Aufgaben in einer heranreifenden Partnerschaft spricht“ scheint zutreffend.⁷ Das europäisch-chinesische Gipfeltreffen am 30. Oktober 2003 bildete einen weiteren Beleg für die Bedeutung, die sich beide Seiten beimessen.

Doch der Höhenflug der europäisch-chinesischen Liebe⁸ wird nun auch mit den Reibungspunkten einer Partnerschaft konfrontiert. Zu einem vorübergehenden Konflikt war es im ersten Halbjahr 2004 gekommen. Die VR China als größter Weltrohstahlproduzent hat einen extrem hohen Bedarf an Koks, den sie aber trotz des Umstands, dass sie auch hier der weltgrößte Produzent ist, durch heimische Bestände nicht decken kann.⁹ Im Ergebnis kommt es nicht nur zu einer Verknappung des Rohstoffs, sondern auch zu dessen Verteuerung. Um die eigenen Koksvorräte zu schützen, verschärfte die Volksrepublik die Ausfuhrrestriktionen, was die EU veranlasste diesen Fall vor die WTO zu bringen. Doch im Vorfeld konnten sich die europäische und chinesische Seite im Mai 2004 auf einen zeitlich begrenzten Kompromiss einigen, so dass die EU in diesem Jahr die gleiche Menge Koks wie im Vorjahr erhalten wird. Kommissar Pascal Lamy bewertete diese Einigung als ein Zeichen wachsender Reife und Stärke der europäisch-chinesischen Handelsbeziehungen.¹⁰

Am 28. Juni 2004 veröffentlichte die Kommission das Ergebnis ihrer Untersuchung, ob China dem Status einer Marktwirtschaft entspricht oder nicht. Zwar erkannte sie die Fortschritte der Wirtschaftsreformen in der Volksrepublik durchaus an, doch aufgrund eines unter anderem noch deutlichen Einflusses des Staates auf Unternehmen und unklarer

5 Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8739, 2. Juli 2004, S. 5.

6 Rat der Europäischen Union, 2604. Tagung des Rats Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 13. September 2004, 12068/04.

7 Die Beziehungen EU-China. Gemeinsame Interessen und Aufgaben in einer heranreifenden Partnerschaft, KOM(2003) 533 endgültig, Brüssel, 10. September 2003.

8 David Murphy und Shada Islam: It's more than love, in: Far Eastern Economic Review, 12. Februar 2004, S. 26-29.

9 Perlitz 2004.

10 Daniel Dombey: China averts EU trade dispute with short-term coal export deal, in: Financial Times, 31. Mai 2004, S. 3.

rer Praktiken und Intransparenz in Wirtschafts- und Finanzfragen war sie nicht bereit zu diesem Zeitpunkt China als Marktwirtschaft einzustufen. Die Kommission betonte hierbei, dass ihre Beurteilung kein grundsätzliches Urteil über den Entwicklungsstand der chinesischen Wirtschaft darstelle, sondern eine technische Analyse, die sich auf einen spezifischen Bereich bezieht. Die chinesische Regierung fand diese Argumentation nicht überzeugend.

China hatte seinerseits im Oktober 2003 erstmals ein *EU policy paper* vorgelegt und die Union darin mit verschiedenen Forderungen konfrontiert, darunter auch jener nach Aufhebung der letzten seit 1989 bestehenden Sanktionsmaßnahme, dem Waffenembargo. Der Europäische Rat ersuchte im Juni 2004 den Rat, die Prüfung des Waffenembargos „im Kontext der gesamten Beziehungen der EU zu China fortzusetzen“.¹¹ Unter den Mitgliedstaaten der EU finden sich insbesondere in den Reihen der französischen und deutschen Regierungen, durchaus befürwortende Stimmen für eine Aufhebung.

Bewertung und Ausblick

Die Asienpolitik der EU ist in der Realität angekommen. Sie wird geprägt von Beziehungen hoher Verdichtung, in denen sich gemeinsame Interessen wie auch Kontroversen finden. Der europäische Ansatz hat an Kohärenz gewonnen und die weiterreichenden konzeptionellen Überlegungen auf europäischer Seite lassen den Willen zur Profilschärfung der EU in Asien erkennen. Angesichts der in den Vereinigten Staaten zu vernehmenden Kritik an der Vernachlässigung Asiens durch die Regierung Bush, bietet sich der EU nunmehr auch die Möglichkeit ihr Gewicht in der Region etwas zu erhöhen.¹² Dabei hat sie jedoch zu erkennen, dass die bedeutenden asiatischen Partner zunehmend an Selbstbewusstsein gewinnen und ihre Verhandlungsposition gegenüber der Union ständig festigen.

Weiterführende Literatur

Franco Algieri, Die Europäische Union und China, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) Europa Handbuch, 3. Auflage, 2003 (im Erscheinen).

Michael Reiterer: Japan-EU relations after enlargement, in: Asia Europe Journal, Nr. 2, 2004, S. 33-42.

Gunter Schubert, Towards a new European Taiwan policy? Some preliminary reflexions, in: Asia Europe Journal, Nr. 2, 2004, S. 263-280.

11 Europäischer Rat (Brüssel), 17./18. Juni 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Concl. 2, 10679/04, Punkt VI.75.

12 Kurt Campbell, The US turns its gaze from Asia at its peril, Financial Times, 22. Juni 2004, S. 15.