

Die Europäische Union und Ostasien

von Dr. Sebastian Bersick

Einleitung

Die ältesten interregionalen Beziehungen in Asien¹ pflegt die EU mit der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)². Bereits seit den 70er Jahren kooperieren die Staaten der ASEAN und die EWG/EG/EU miteinander. Der Schwerpunkt der interregionalen Zusammenarbeit liegt bis heute im wirtschafts- und handelspolitischen Bereich. 5,6 % aller Importe in die EU kamen 2007 aus den ASEAN-Staaten, 4,4 % aller EU-Exporte gingen dorthin.³ In jüngster Zeit wird die Zusammenarbeit auch durch eine sicherheitspolitische Dimension ergänzt. Auch bei den seit 1996 bestehenden Asien-Europa-Treffen (*Asia-Europe Meeting* – ASEM) sind wirtschaftliche Interessen das wesentliche Motiv für die Zusammenarbeit.⁴ Jedoch beinhaltet der ASEM-Prozess auch einen politischen Dialog.

In der Politik der EU gegenüber Ostasien spiegeln sich die zahlreichen Asymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren wieder. Die EU möchte das Gefälle zwischen den Akteuren reduzieren und verfolgt daher eine Mehrebenenpolitik und bemüht sich, mit den asiatischen Staaten in multilateralen und insbesondere interregionalen Institutionen zu kooperieren. Allerdings ist seit einigen Jahren auch der gezielte Auf- und Ausbau von bilateralen Beziehungen zu beobachten. Im Falle Chinas⁵ setzte dieser Prozess bereits im Jahr 1998 ein, als das erste EU-China-Gipfeltreffen am Rande des zweiten ASEM-Gipfeltreffens in London abgehalten wurde. Mit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) im Jahr 2003 wurde dann das nicht näher definierte Konzept einer strategischen

¹ Die EU unterteilt die Region Asien in fünf Subregionen, nämlich Südasien, Südostasien, Nordostasien, Australasien und Zentralasien. Die Region Ostasien setzt sich aus den beiden Subregionen Südostasien und Nordostasien zusammen. Für eine Analyse der Beziehungen zwischen der EU und den Subregionen Asiens sowie zu den weiteren Akteuren in Ostasien siehe Sebastian Bersick, »Europe in Asia«, in: David Shambaugh/Michael Yahuda (Hg.), *International Relations in Asia: The New Regional System*, Landham: Rowman & Littlefield, 2008, S. 104–126.

² Die ASEAN umfasst zehn Mitglieder und wurde im Jahr 1967 von den Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Jahr 1984 trat Brunei Darussalam, 1995 Vietnam, 1997 traten Laos und Birma (Myanmar) und zwei Jahre später Kambodscha bei.

³ Eurostat, *External and intra-European Union Trade*, Luxemburg 2008 (Monthly Statistics, 8/2008), S. 25, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AR-08-008/EN/KS-AR-08-008-EN.PDF> (Zugriff am 15.8.2008).

⁴ Der ASEM-Prozess begann 1996 mit dem ersten ASEM-Gipfeltreffen in Bangkok. Bisher gab es drei Erweiterungsrounden. Auf asiatischer Seite nehmen seit 1996 Brunei Darussalam, China, Indonesien, Japan, Malaysia, Philippinen, Republik Korea, Singapur, Thailand, Vietnam, seit 2004 auch Kambodscha, Laos, Myanmar und seit 2008 das ASEAN Sekretariat, Indien, Mongolei und Pakistan teil. Auf europäischer Seite nehmen seit 1996 Österreich, Belgien, Dänemark, die Europäische Kommission, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden, Vereintes Königreich, seit 2004 Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Zypern und seit 2008 Bulgarien und Rumänien teil.

⁵ Im Folgenden wird die Bezeichnung „China“ synonym für „Volksrepublik China“ verwendet.

Partnerschaft in die Beziehungen der EU mit Asien eingeführt. Drei bilaterale Beziehungen der EU in Asien, nämlich mit China, Indien und Japan, sind seitdem durch die neue Bezeichnung zunächst nominell aufgewertet worden. In der Begrifflichkeit drückt sich aus, dass die EU der bilateralen Kooperation mit diesen Staaten besondere Bedeutung zumisst. Trotz dieser neuen bilateralen Politik der EU bleibt es weiterhin das Ziel, multilaterale Kooperation und die regionale Institutionenbildung in Asien zu fördern.

Anhand des ASEAN-EU-Dialogs und der Zusammenarbeit der EU mit den ASEM-Staaten lässt sich verdeutlichen, welche konzeptuellen, institutionellen und inhaltlichen Herausforderungen sich für die Entwicklung einer kohärenten EU-Außenpolitik im asiatischen Kontext ergeben.⁶ Folgende Fragen werden in diesem Aufsatz versucht zu klären: Wer sind die zentralen Akteure und welche Interessen verfolgen sie? Lassen sich dabei Veränderungen identifizieren? Wenn ja, wie sind diese zu erklären? Liegen den Veränderungen endogene, also ASEAN-interne, oder exogene Faktoren zugrunde? Im Folgenden werden zunächst die Akteure, Institutionen und Interessen innerhalb der interregionalen Beziehungen zwischen der EU und Ostasien analysiert. In einem zweiten Schritt gilt es dann, die Schwerpunkte der Zusammenarbeit zu bestimmen. Schließlich sollen die wesentlichen sich aus den konzeptionellen, institutionellen und inhaltlichen Elementen ergebenden Herausforderungen für die Außenpolitik der EU gegenüber Ostasien untersucht werden.

Akteure, Institutionen und Interessen

Die interregionalen Kooperationsinstitutionen zwischen der EU und Ostasien (ASEAN-EU-Dialog und ASEM-Prozess) weisen eine ungleiche Akteursstruktur auf.⁷ Im ASEAN-EU-Dialog treffen zwei regionale Organisationen aufeinander, die Kooperationsform wird daher auch als *Group-to-group*-Dialog bezeichnet.⁸ Am ASEM-Prozess nahm hingegen bisher nur eine regionale Organisation, nämlich die EU, vertreten durch die Europäische Kommission teil. Die ASEAN partizipierte nicht direkt, sondern ihre zehn Mitgliedsstaaten. Jedoch unterliegt die Akteursstruktur auf asiatischer Seite einer wachsenden Dynamik. Während des 7. ASEM-Gipfeltreffens in Peking im Oktober 2008 trat auch das ASEAN-Sekretariat dem ASEM bei. Seit dem 1. Januar 2007 dürfen bereits alle zukünftigen ASEM-Mitglieder an den Treffen im Rahmen des Prozesses teilnehmen.⁹ Die ASEM-Treffen werden – im Gegensatz zum ASEAN-EU-Dialog – von den Teilnehmern gezielt auch für bilaterale Zusammenkünfte genutzt. Neben dem bilateral-interregionalen Austausch zwischen der asiatischen und der europäischen Seite sowie dem bilateralen zwischenstaatlichen Austausch zwischen europäischen und asiatischen Einzelstaaten findet auch ein multilateraler Dialog zwischen den

⁶ Ein weiteres Beispiel ist das Interesse der EU, mit den fünf Republiken Zentralasiens auch interregional zu kooperieren. Das Ziel verfolgt die EU im Rahmen der 2007 verabschiedeten EU-Zentralasien-Strategie. Darüber hinaus besitzt die EU seit März 2007 einen Beobachterstatus in der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC).

⁷ In Anlehnung an Keohane wird im Folgenden unter Multilateralismus die Kooperation von drei oder mehr Akteuren im Rahmen von Institutionen verstanden. Vgl. Robert Keohane, »Multilateralism: An Agenda for Research«, in: *International Journal*, 45 (Autumn 1990) 4, S. 731–764 (731). Interregionale Kooperation ist gegeben, wenn zwei Kollektivakteure miteinander kooperieren, die aus zwei verschiedenen Regionen stammen. Sie ist auch gegeben, wenn zwei Kollektivakteure plus x weitere Akteure miteinander kooperieren, die aus zwei Regionen stammen. Vgl. Sebastian Bersick, *Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des ASEM-Prozesses*, Nomos: Baden-Baden, 2004, S. 53. Bilaterale Kooperation ist gegeben, wenn zwei Einzel- oder Kollektivakteure miteinander kooperieren.

⁸ Vgl. Geoffrey Edwards/Elfriede Regelsberger, *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*, London: Pinter, 1990; Heiner Hänggi u. a. (Hg.), *Interregionalism and International Relations*, London/New York: Routledge, 2006.

⁹ Hierzu zählen auf asiatischer Seite Indien, Pakistan, die Mongolei und das ASEAN-Sekretariat und auf europäischer Seite Bulgarien und Rumänien.

Teilnehmern statt, der keinen sogenannten Block-Charakter induzieren soll.¹⁰ Deshalb findet die Sitzung an einem runden Tisch statt, und die Sitzordnung folgt dem Alphabet. Eine solche multilaterale Ebene, die den interregionalen Charakter bewusst ausblendet, weist der ASEAN-EU-Dialog nicht auf.

Die Zusammenarbeit der EU mit der Region Südostasien (ASEAN) und der Region Ostasien (ASEM) unterscheidet sich auch hinsichtlich ihres Institutionalisierungsgrades. Der ASEAN-EU-Dialog beruht auf einem Kooperationsabkommen aus dem Jahre 1980. Das Abkommen bezieht sich ausschließlich auf Kooperation im wirtschaftlichen Bereich. Im Rahmen des ASEM-Prozesses existieren hingegen keine Abkommen oder rechtlich bindenden Verträge, die die Zusammenarbeit strukturieren.¹¹ Der ASEM-Prozess wird von den Teilnehmern als weitestgehend informell begriffen. Auch hat die asiatische ASEM-Seite während der Absprache über das Format der Zusammenarbeit betont, dass es sich um einen Dialog auf Augenhöhe handele.

Beide Formen der Zusammenarbeit unterscheiden sich auch hinsichtlich der Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren. Im ASEM-Prozess kommen im Rahmen des *Asia-Europe Business Forum* (AEBF) auch privatwirtschaftliche Akteure zusammen. Des Weiteren verfolgt die 1997 von den ASEM-Mitgliedern gegründete *Asia-Europe Foundation* (ASEF) die Aufgabe, zivilgesellschaftliche Akteure in die durch den ASEM-Prozess entstehenden interregionalen Kooperationsstrukturen einzubeziehen. Darüber hinaus existiert das *Asia-Europe People's Forum* (AEPF), ein Zusammenschluss von Nicht-Regierungsorganisationen. Der ASEAN-EU-Dialog weist keine vergleichbare privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Akteursstruktur auf.

In der unterschiedlichen institutionellen Verfasstheit der interregionalen Zusammenarbeit drücken sich die Interessen aus, die die EU und die ASEAN mit den jeweiligen Formaten interregionaler Zusammenarbeit verfolgen. Die Staaten Südostasiens und insbesondere Singapur verbanden mit ihrem ursprünglichen Vorschlag zu einem Treffen von asiatischen und europäischen Staats- und Regierungschefs neben einem starken wirtschaftlichen auch ein sicherheitspolitisches bzw. sicherheitsstrategisches Interesse. Insgesamt lassen sich sechs Motive unterscheiden, die auf Seiten der singapurschen Ministerialbeamten dazu führten, den ASEM-Prozess zu konzipieren. Es ging darum,

- ein verstärktes wirtschaftliches Engagement der EU in Asien, insbesondere in Südostasien, zu gewährleisten;
- den Einfluss der USA in der *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC)¹² durch einen Kooperationsmechanismus mit einem weiteren Handelspartner (der EU) auszugleichen;

¹⁰ Trotz der Vorbehalte auf der asiatischen Teilnehmerseite gegenüber einer sogenannten Blockbildung entwickelte der ASEM-Prozess mit den Koordinatoren einen Mechanismus, der eine duale Zuordnung der ASEM-Akteure auf der Grundlage eines Regionenkriteriums ermöglicht. Im Gegensatz zum APEC-Prozess besitzt der ASEM-Prozess daher eine interregionale institutionelle Struktur. In Form der vier Koordinatoren, von denen jeweils zwei aus Asien und der EU stammen, begegnen sich beim ASEM-Prozess zwei Kollektivakteure. Die ASEM-Koordinatoren werden auf der europäischen Seite von der EU-Kommission und der EU-Ratspräsidentschaft gestellt, auf der asiatischen Seite stellt jeweils ein südost- und ein nordostasiatischer Staat einen Koordinator.

¹¹ Es existiert lediglich ein *Memorandum of Association of the Asia-Europe Foundation*, das am 28. Januar 1997 in Singapur unterschrieben wurde.

¹² Der APEC-Prozess setzte 1989 mit dem Ziel ein, einen freien und offenen Handel und Investitionen in der Asien-Pazifik-Region zu erreichen. Im Jahr 1993 fand auf Initiative des damaligen US-Präsidenten Clinton das erste Treffen der APEC-Staats- und Regierungschefs statt. Gegenwärtig nehmen folgende 21 sogenannte *member economies* am APEC-Prozess teil: Australien, Brunei Darussalam, Kanada, Chile, die VR China, Hong Kong, China, Indonesien, Japan, die Republik Korea, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Papua Neuguinea, Peru, die Republik der Philippinen, die Russische Föderation, Singapur, Taiwan (unter der Bezeichnung Chinese Taipei), Thailand, die USA und Vietnam.

- eine Basis für ein gegenseitiges wirtschaftliches Engagement zu entwickeln, die so belastbar ist, dass sie auch in Zeiten der wirtschaftlichen Abwärtsmobilität eine Fortführung der europäisch-asiatischen Kooperation ermöglicht;
- dem im wirtschaftlichen aber auch im sicherheitspolitischen Bereich wachsenden Einfluß Chinas durch die Einbindung in einen europäisch-asiatischen Kooperationsmechanismus zu begegnen;
- dem Fall vorzubeugen, dass die USA ihr militärisches Engagement in Asien aufgeben.
- Darüber hinaus beabsichtigten die ASEAN-Staaten, durch die interregionale Zusammenarbeit mit der EU eine Normalisierung des strategischen Wettbewerbs in der Region herbeizuführen. Im Mittelpunkt der Überlegungen stand das chinesisch-japanische Verhältnis. Die Kooperation zwischen der Region Ostasien und der EU zielte auch auf eine Normalisierung der Rivalität zwischen China und Japan.

Nach der asiatischen Finanzkrise von 1997/98 haben die ASEAN Staaten die wachsende Notwendigkeit erkannt, den europäischen Akteuren als Kollektivakteur zu begegnen.¹³ Ursprünglich wollten die ASEAN-Staaten den ASEM-Prozess nutzen, um durch die zwischenstaatliche bilaterale Kooperation (*State-to-state*-Formel) die Bildung einer sogenannten Festung Europa zu verhindern. Das Ziel war, die im Rahmen des ASEAN-EU-Dialogs als europäische Phalanx empfundene sogenannte „Eine Stimme“ der EU aufzubrechen. Insbesondere die Regierung in Singapur wollte mit dem ASEM-Prozess eine Institution schaffen, die die Europäer in einen Kooperationsmechanismus einbindet, der den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten eine Vertretung ihrer jeweiligen nationalen Interessen ermöglicht. Die südostasiatischen Staaten erkennen jedoch in wachsendem Maße die Vorteile eines gemeinsamen Auftretens gegenüber den Europäern und der Kooperation auf Grundlage der *Region-to-region*-Formel. Eine Folge dieser Entwicklung ist die Abnahme der interregional-institutionellen Asymmetrie durch die Aufnahme des ASEAN-Sekretariats.

Das neue Interesse der ASEAN-Staaten an einer Teilnahme des ASEAN-Sekretariats am ASEM-Prozess weist über die interregionale Kooperation mit den Europäern im ASEM- und ASEAN-EU-Kontext hinaus. Diese Entwicklung ist vielmehr Zeugnis eines Bedeutungszuwachses, den die ASEAN im Zusammenhang mit den in Ostasien bzw. Asien sich vertiefenden Regionalisierungsprozessen erfährt. Dieser Bedeutungszuwachs korrespondiert mit dem Interesse der ASEAN-Staaten an einer verstärkten institutionellen Verregelung nach innen. Die zu diesem Zweck im November 2007 verabschiedete ASEAN-Charta zielt aber nicht nur auf eine Vertiefung der Integration der ASEAN, sondern auch auf die Erhöhung der Handlungsfähigkeit der ASEAN nach außen.¹⁴

Grundlegend für die Etablierung des ASEM-Prozesses und das Interesse der ASEAN-Staaten wie auch der EU an einem zusätzlichen interregionalen Kooperationsprozess war die Aussicht auf eine Teilnahme Chinas. Die im ASEM-Prozess angewendeten Normen der Freiwilligkeit und Gleichheit, die Regeln der Informalität und der Themenoffenheit, das Prinzip der Nichtinstitutionalisierung und die Anwendung des Konsensverfahrens sowie der Verzicht auf Verhandlungen zu Gunsten einer nichtbindenden Form der Kooperation waren auch Konzessionen an die Regierung in Peking. Das Interesse Chinas an einer Teilnahme am ASEM-Prozess war ursprünglich nämlich gering, da die Regierung in Peking befürchtete, durch die Teilnahme außenpolitischen Handlungsspielraum einzubüßen. Erst die Anwendung des Konzepts des offenen Regionalismus und die damit verbundene Abwesenheit von

¹³ Zum folgenden siehe Sebastian Bersick, *Auf dem Weg in eine neue Weltordnung?* [wie Fn. 7], S. 199ff.

¹⁴ Der interregionale Politikansatz der EU verhalf der ASEAN in den 70er Jahren erstmalig auch zu außenpolitischem Gewicht. Vgl. Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community. Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapur 2006, S. 330; Wolfgang Wessels, »Hans-Dietrich Genscher: Initiator des Interregionalen Dialogs – Architekt einer Zivilmacht Europa«, in: Hans-Dieter Lucas (Hg.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden 2002, S. 185–200.

rechtlich-bindenden Handlungsvorgaben führten zur Zustimmung Chinas, am ersten ASEM-Gipfeltreffen in Bangkok im Jahr 1996 teilzunehmen.

Das Interesse der EU an der interregionalen Zusammenarbeit im ASEM-Kontext war im Wesentlichen auf wirtschaftliche Motive zurückzuführen: Im Vergleich zur ASEAN lag also ein nur eindimensionales Verständnis dieser interregionalen Kooperation zugrunde. Der Interessenunterschied hinsichtlich der Kooperationsinhalte zeigte sich auch an dem abnehmenden Interesse der EU am ASEAN-EU-Dialog und dem ASEM-Prozess mit dem Einsetzen der asiatischen Finanzkrise im Jahr 1997. Selbst der im Zuge der Krise während des zweiten ASEM-Gipfeltreffens in London im Jahr 1998 vereinbarte *ASEM Trust Fund* kam nur auf Drängen des südostasiatischen ASEM-Koordinators zustande.

Die EU erkennt jedoch zunehmend die Bedeutung der ASEAN auch als politischer und sicherheitspolitischer Akteur in Ostasien. Mit der Verabschiedung der ESS im Dezember 2003 hat die EU den konzeptionellen Rahmen der Zusammenarbeit mit Ostasien um die Begründung für eine stärkere sicherheitspolitische Rolle der EU erweitert. Um zu einem wirksamen multilateralen System beitragen zu können, benennt die ESS den Aufbau von „strategische[n] Partnerschaften mit Japan, China, Kanada und Indien sowie mit all jenen, die unsere Ziele und Werte teilen und bereit sind, sich dafür einzusetzen“, als ein wichtiges Ziel.¹⁵ Auch regionale Organisationen wie die ASEAN benennt die ESS als wichtige Akteure, um eine „Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus“ zu entwickeln.¹⁶

Strategien und Schwerpunkte interregionaler Zusammenarbeit

Seit Mitte der 90er Jahre hat die interregionale Zusammenarbeit zwischen der EU und Ostasien sowohl hinsichtlich der bearbeiteten Politikfelder als auch der Intensität der Kooperation zugenommen. Die EU beabsichtigt, die politischen und sicherheitspolitischen Bindungen mit der ASEAN auszubauen. Ein Beispiel hierfür ist, dass die EU dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien (TAC) beizutreten beabsichtigt und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (mit Thailand, Singapur und Indonesien) sowie ein Freihandelsabkommen mit den ASEAN-Staaten verhandelt.

Strategien der EU vis-à-vis Ostasien

Mit der Verabschiedung eines Papiers mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie“ im Dezember 1994 bekundete die EU die Absicht, ihre bisherige Politik gegenüber Asien grundsätzlich zu überdenken. Die Asien-Strategie empfahl eine engere Kooperation zwischen der EU und asiatischen Einzelstaaten und war daher kein Regionalkonzept, das Asien als eine Region begriff, gegenüber der die EU eine vereinheitlichte Asienpolitik betreiben sollte. Sie stellte vielmehr den ersten Versuch seitens der EU dar, verschiedene Politiken gegenüber asiatischen Ländern innerhalb eines globalen Bezugssystems nach regionalen Kriterien zu systematisieren. Die erste Asien-Strategie der EU basierte auf dem Grundsatz, dass der Fokus der Asien-Politik der EU auf der Wirtschaft liege und dass diese wichtige Komponente der Politik der Union im Kontext mit den „politischen und sicherheitspolitischen Machtverhältnissen in der Region betrachtet werden [muss]“.¹⁷ Hieraus leitete die Europäische Kommission vier globale Ziele der Politik der EU gegenüber Asien ab, nämlich die Stärkung der wirtschaftlichen Präsenz in Asien, die Förderung von Stabilität in Asien, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der ärmeren Länder und Regionen

¹⁵ *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 14, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>> (Zugriff am 15.9.2007).

¹⁶ Ebd., S. 9.

¹⁷ EU-Kommission, *Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie*, Brüssel, 27.7.1994 (KOM (94) 314 endg./2), S. 2.

Asiens sowie die Förderung der Entwicklung und Festigung der Demokratie, der Rechtstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Asien. Im September 2001 formulierte die Europäische Kommission den Rahmen einer neuen Asienstrategie, die es zum Kerninteresse der EU erklärt, die „politische und wirtschaftliche Präsenz in der Region zu verstärken und auf ein Niveau zu erhöhen, welches dem wachsenden globalen Gewicht einer erweiterten EU entspricht“.¹⁸ Das Interesse der EU an der Region Südostasien und der Gruppe der ASEAN Staaten ist zuletzt systematisch in einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003 dargelegt worden. Diese unterscheidet sechs strategische Schwerpunkte¹⁹ und eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehungen der EU zu ASEAN und den Ländern Südasiens.

Trotz der angestrebten Intensivierung der interregionalen Beziehungen zwischen der EU und der ASEAN gelang es während der Ministertreffen in den Jahren 2003 und 2005 nicht, eine Vertiefung des politischen Dialogs herbeizuführen.²⁰ Im März 2007 jedoch erklärten die Vorsitzenden des 16. EU-ASEAN-Ministertreffens in Nürnberg, dass die Zusammenarbeit zwischen der EU und der ASEAN einen „Stützpfiler der strategischen Partnerschaft zwischen Asien und Europa“ darstelle. Erstmalig wurden somit die Beziehungen zwischen der EU und der Region Asien von Regierungsseite als „strategische Partnerschaft“ bezeichnet.²¹ Bis dahin pflegte die EU, wie in der ESS aus dem Jahr 2003 beschrieben, den Aus- und Aufbau von strategischen Partnerschaften zu einzelnen Staaten in Asien, nämlich Japan, China und Indien. Bereits 2005 hatte der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), Javier Solana, festgestellt, dass die EU „so eng wie möglich“ mit den ASEAN-Staaten kooperieren wolle, da Europa gegenüber Ostasien „bedeutende strategische Interessen“ sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht besitze.²² Auch das Südostasienkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 resümiert, dass „mit wachsendem wirtschaftlichen Gewicht und bei verstärkter Zusammenarbeit (...) die Bedeutung von ASEAN-Staaten auch als Partner bei der internationalen Ordnungspolitik und der Lösung drängender globaler Fragen (...) zu[nimmt]“.²³ Anlässlich des 16. ASEAN-EU-Ministertreffens wurde Anfang 2007 ein aktionsorientierter Ansatz vereinbart. Der daraufhin Ende 2007 verabschiedete EU-ASEAN-Aktionsplan führt detailliert Initiativen auf, die in den Bereichen der politischen und sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen sowie soziokulturellen Zusammenarbeit und im Bereich Energiesicherheit, Klimawandel und Umwelt vorgesehen sind. Das Dokument versteht sich als Masterplan für die praktische Gestaltung der Beziehungen während des

¹⁸ EU-Kommission, *Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships*, Brüssel 4.9.2001 (COM (2001) 469 final).

¹⁹ Förderung der regionalen Stabilität und der Bekämpfung des Terrorismus; Förderung von Menschenrechten, demokratischen Grundsätzen und verantwortungsvoller Staatsführung in allen Bereichen des politischen Dialogs und der Entwicklungszusammenarbeit; Einbeziehung der Thematik Justiz und Inneres in die Außenbeziehungen der EU; Intensivierung der Handels- und Investitionsbeziehungen durch einen neuen handelspolitischen Aktionsplan, die transregionale Handelsinitiative EU-ASEAN (TREATI); Unterstützung der Entwicklung und Armutsminderung weniger wohlhabender Länder; die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen. Diese Punkte sind entnommen aus: EU-Kommission, *A new partnership with Southeast Asia*, Brüssel 9.7.2003 (COM (2003) 399/4), <http://ec.europa.eu/external_relations/asia/gac.htm> (Zugriff am 14.04.07).

²⁰ Siehe zu den Beziehungen zwischen der EU und der ASEAN auch: Jürgen Rüländ, *ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), 2001 (ZEI Discussion Paper, C 95).

²¹ *Gemeinsame Erklärung der beiden Vorsitzenden des 16. EU-ASEAN-Ministertreffens*, Nürnberg, 15.3.2007 <<http://www.aseansec.org>> (Zugriff am 20.3.2007).

²² Javier Solana, »The European Union and South East Asia«, in: *Asia-Europe Journal*, 3 (Dezember 2005) 4, S. 451–452 (452).

²³ Auswärtiges Amt (Hg.), *Aufgaben der deutschen Außenpolitik. Südostasien sowie Australien, Neuseeland und Pazifische Inseln am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Mai 2002, S. 15, <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/EU-Asienpolitik-Text.html>> (Zugriff am 3.7.2006).

Zeitraums von 2007 bis 2012 und zielt darauf ab, den Gemeinschaftsbildungsprozess der ASEAN zu unterstützen.²⁴

Im Rahmen des Beratungsprogramms *ASEAN-EU Programme for Regional Integration Support* (APRIS) unterstützt die EU darüber hinaus das ASEAN-Sekretariat, um die Kapazität und Kompetenz der ASEAN in Fragen der regionalen Integration zu erhöhen. Die Erhöhung des Institutionalisierungsgrades der ASEAN wird insbesondere auch durch die deutsche Regierung unterstützt, die im Rahmen eines Kooperationsprojekts etwa Trainingskurse für Mitarbeiter des ASEAN Sekretariats zu rechtlichen, verwaltungstechnischen sowie Management-Fragen mit zwei Millionen Euro fördert.²⁵ Darüber hinaus nutzt die Europäische Kommission das *Regional EC-ASEAN Dialogue Instrument* (READI). Dieses Dialoginstrument behandelt Fragen aus dem Bereichen Informationsgesellschaft, Energie, Klimawandel, Beschäftigung und Soziales sowie zivile Luftfahrt und soll in den kommenden Jahren verstärkt genutzt werden, um auch neue Politikfelder zum Gegenstand der Beziehungen zwischen der EU und ASEAN zu machen, insbesondere auf dem Gebiet der Energie und des Klimawandels.

Die Ergänzung des ASEAN-EU-Dialogs um eine sicherheitspolitische Dimension vollzog sich parallel zur Formulierung von Richtlinien für eine Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber Ostasien im Jahr 2005. Im Dezember 2007 wurden diese Richtlinien veröffentlicht,²⁶ in denen sich zeigt, dass Asien inzwischen auch als sicherheitspolitisch relevante Region wahrgenommen wird. Die Richtlinien unterstreichen das wirtschaftliche Interesse der EU an Ostasien, aus dem das Interesse an der Sicherheit der Region resultiert. Die wichtigsten sicherheitspolitischen Risiken sieht die EU in der mit dem Aufstieg Chinas verbundenen Verschiebung des regionalen strategischen Gleichgewichts und den mit der Taiwan- und der Korea-Frage verbundenen militärischen und nicht-militärischen Sicherheitsrisiken. Aus Sicht der EU gilt es zunächst, das Instrument der Dialoge verstärkt zu nutzen. In erster Linie soll eine Intensivierung der bilateralen sogenannten strategischen Dialoge mit China, Japan und den USA, des politischen Dialogs mit der Republik Korea sowie des Austauschs über regionale Fragen mit Russland, Indien, Australien, Neuseeland und einzelnen ASEAN-Staaten verfolgt werden. Darüber hinaus sollen die Beziehungen zur ASEAN, zum ASEM-Prozess und zum ASEAN Regional Forum (ARF) genutzt werden, um die sicherheitspolitische Rolle der EU in Ostasien zu stärken.

Handelsbeziehungen

Im Jahr 2007 war die EU der größte Exportmarkt der ASEAN und nach China auch der zweitgrößte Handelspartner.²⁷ Die Exporte der EU beliefen sich nach eigenen Angaben auf 54,6 Milliarden Euro, wohingegen Waren im Wert von 80,3 Milliarden Euro aus den ASEAN-Staaten importiert wurden.²⁸ Aus den ASEAN-Staaten kommen hauptsächlich Maschinen und Transportausrüstung, Chemikalien und Textilien sowie Kleidung.²⁹ Nach Angaben der EU stieg der Umsatz im Warenhandel zwischen der EU und ASEAN von 105,6 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf 134,8 Milliarden Euro im Jahr 2007, im Handel mit

²⁴ Siehe <<http://www.aseansec.org/21122.pdf>> (Zugriff am 20.2.2008).

²⁵ ASEAN, *Press Release. Germany and ASEAN to Cooperate in Strengthening ASEAN Institutions*, 27.2.2008, <<http://www.aseansec.org/21409.htm>> (Zugriff am 30.2.2008).

²⁶ Council of the European Union, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, 14.12.2007, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf> (Zugriff am 13.1.2008).

²⁷ Quelle Eurostat, 2008, S. 4, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113471.pdf> (Zugriff am 15.09.2008).

²⁸ Eurostat, *External and intra-European Union Trade* [wie Fn. 3].

²⁹ EU-Kommission, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/asean/index_en.htm> (Zugriff am 15.8.2008).

Dienstleistungen von 26,8 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf 33,5 Milliarden im Jahr 2007. Dieses Wachstum verteilte sich relativ gleichmäßig auf Importe und Exporte.³⁰

In einer Studie aus dem Jahr 2006 wurde eine Vision für die zukünftige Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den ASEAN-Staaten erarbeitet sowie Empfehlungen für eine gemeinsame Freihandelszone unterbreitet.³¹ Im April 2007 hat der Rat der Europäischen Union ein Mandat zum Beginn von Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit ASEAN-Staaten sowie Indien und der Republik Korea erteilt. Dabei ist es das Ziel, „die externe Wettbewerbsfähigkeit und die Marktzugangsbedingungen der europäischen Industrie dieser wichtigen Märkte vis-à-vis globaler Wettbewerber zu verbessern“.³² Das ASEAN-EU-Freihandelsabkommen soll den Handel und Investitionsbedingungen liberalisieren.³³ Darüber hinaus vertieft der Rat die politischen Beziehungen mit den Staaten der ASEAN durch den Abschluss neuer Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Mit Singapur und Thailand ist die EU bereits in Verhandlungen über ein solches Abkommen eingetreten. Verhandlungen mit Malaysia, Brunei, Indonesien und den Philippinen sind in der Vorbereitung. Im Mai 2007 einigten sich der Handelskommissar der EU, Peter Mandelson, und die zehn Wirtschaftsminister der ASEAN, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und ASEAN zu beginnen. Dieses soll die „unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und Kapazitäten der einzelnen ASEAN-Staaten berücksichtigen“.³⁴ Eine im Auftrag der EU erstellte Studie prognostiziert einen Gewinn für die ASEAN-Staaten von mehr als 2 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020, jedoch von nur 0,1 % für die EU.³⁵ Aufgrund des niedrigen wirtschaftlichen und institutionellen Integrationsgrads der ASEAN ist auch nicht davon auszugehen, dass es zu einem Abkommen zwischen der ASEAN als Gruppe und der EU kommen wird, sondern zwischen der EU und einzelnen ASEAN-Staaten. Razeen Sally erkennt lediglich in Singapur einen für die EU geeigneten Partner für ein substantielles Freihandelsabkommen.³⁶

Auch über die *Transregional EU-ASEAN Trade Initiative* (TREATI) versuchen ASEAN und EU ihre Wirtschaftsinteressen durchzusetzen. Diese Initiative der EU-Kommission verfolgt das Ziel, die Handels- und Investitionsbeziehungen durch eine Angleichung und Harmonisierung der jeweiligen Rechts- und Regulierungssysteme langfristig zu erweitern und einem erfolgreichen Abschluss des ASEAN-EU-Freihandelsabkommens den Weg zu bereiten. Der Aktionsplan zur Umsetzung der Nürnberger Erklärung sieht vor, TREATI als einen Rahmen zu benutzen, der praktische Verbesserungen der Handelsbeziehungen durch den Dialog von Experten und Seminaren ermöglicht und auch neue Sektoren wie etwa sanitäre und phytosanitäre Standards, Produktstandards und technische Handelshemmnisse einbezieht.

³⁰ Eurostat, 2008 [wie Fn. 27], S. 1. Für eine Analyse der Handels-, Investitions- und Dienstleistungsströme zwischen der EU und ASEAN siehe etwa die Ausführungen von: Alfredo C. Robles, *An ASEAN-EU-FTA: Diplomatic Success for ASEAN, Threat to Industrial Development in Southeast Asia*, Paper für die Konferenz „40 Years of ASEAN: Performances, Lessons and Perspectives“ Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 10.–11. Mai 2007.

³¹ ASEAN-EU Vision Group, *Transregional Partnership for shared and sustainable Prosperity*, 2006.

³² Council of the European Union, *Conclusions on the Recommendations to open Negotiations with Countries of ASEAN, India and South Korea*, 2795th General Affairs Council meeting, Luxemburg, 23.4.2007, Paragraph 3.

³³ Siehe hierzu auch: Stephen Thomsen, *EU-ASEAN: The beginning of a beautiful friendship?*, London 2007 (Chatham House/Japan Economic Foundation Briefing Paper, 07/07), S. 4–7.

³⁴ *Joint Ministerial Statement of the ASEAN Economic Ministers and the European Union Trade Commissioner on the Launch of Negotiations for the ASEAN-EU Free Trade Agreement (FTA)*, <<http://www.aseansec.org/ASEAN-EU-FTA.pdf>> (Zugriff am 8.5.2007). Siehe auch: *EU puts Myanmar aside, proceeds FTA talks with ASEAN*, <http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=8146> (Zugriff am 5.5.2007).

³⁵ Houssein Boumellassa/Yvan Decreux/Lionel Fontagné, *Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement between the European Union and ASEAN*, prepared for the European Commission, Directorate-General for Trade, 3.5.2006.

³⁶ Razeen Sally, *Looking East: The European Union's New FTA Negotiations in Asia*, *European Centre for International Political Economy*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2007 (Jan Tumlrir Policy Essays, No. 3).

Sicherheitspolitik

Anstelle einer militärischen Präsenz erkennt die EU in der regionalen Zusammenarbeit und Integration der ASEAN eine Gewähr für Frieden und Stabilität in Südostasien. Die EU begreift den bereits seit Ende der 70er Jahre existierenden ASEAN-EU-Dialog als Rahmen, der es ihr erlaubt, die regionale Zusammenarbeit und Integration in Südostasien zu fördern. Dabei unterstützt die EU Maßnahmen im Bereich der Konfliktprävention und Konfliktbeilegung sowie der Terrorismusbekämpfung.³⁷ Joergen O. Moeller hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass der Anfang 2003 angenommenen *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism* besondere Bedeutung zukomme, da sie der EU erstmals vor Augen geführt habe, dass die ASEAN nicht nur wirtschaftliche bzw. handelspolitische Relevanz besitze. Gleichzeitig belege die Gemeinsame Erklärung aus Sicht der ASEAN, dass die EU die Bedeutung der ASEAN für Fragen der globalen Sicherheit zu erkennen beginnt.³⁸

Als Reaktion auf den 11. September 2001 hat man begonnen, auch den ASEM-Prozess zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu nutzen.³⁹ Neben der *Declaration on Cooperation against International Terrorism* und einem *Cooperation Programme on Fighting International Terrorism* aus dem Jahr 2002 wurde auch eine *Political Declaration on Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction and their Means of Delivery* im Jahr 2003 verabschiedet. Der Weiteren finden seit 2003 jährlich Anti-Terrorismus-Seminare statt, zuletzt im April 2008. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Unterstützung der Globalen Strategie gegen Terrorismus der Vereinten Nationen. Die Seminare dienen als vertrauensbildende Maßnahme zwischen den ASEM-Teilnehmern. Die Zusammenarbeit soll im Ergebnis den Austausch von Informationen und den Aufbau von operativen Anti-Terrorismus-Kapazitäten ermöglichen.⁴⁰

Die EU hatte ihr Interesse an einer intensiveren Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen bereits bei den ASEM Gipfeltreffen in den Jahren 2000 und 2002 bekundet. Zu beiden Anlässen verabschiedete sie mit den asiatischen ASEM-Staaten eine sicherheitspolitische Deklaration, die den kooperativen Politikansatz der südkoreanischen Regierung unter Kim Dae-jung gegenüber Nordkorea unterstützte, obwohl die US-amerikanische Regierung unter George W. Bush die Demokratische Volksrepublik Korea in Folge der Terroranschläge vom September 2001 zum Teil der sogenannten Achse des Bösen erklärt hatte. Besonders China hatte den ASEM-Prozess genutzt, um auf die Notwendigkeit „für den Prozess der Aussöhnung und Kooperation durch einen verstärkten inter-koreanischen Dialog“ im *Chairman Statement* des ASEM-Außenministertreffens im Mai 2001 in Peking hinzuweisen.⁴¹ Während China, die USA, Nord- und Südkorea sowie Japan und Russland an inzwischen eingerichteten Sechs-Parteien-Gesprächen zur Lösung der Korea-Frage teilnehmen, ist die EU jedoch kein Verhandlungspartner.

Ein weiteres Beispiel für das wachsende sicherheitspolitische Interesse der EU an Ostasien ist die Beobachtermission der EU in Aceh von September 2005 bis Dezember 2006. Sie stellt die erste Mission der EU in Asien im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und

³⁷ EU-Kommission, *A new partnership with Southeast Asia*, Brüssel, 9.7.2003 (COM (2003) 399/4), <http://ec.europa.eu/external_relations/asia/gac.htm> (Zugriff am 16.6.2006).

³⁸ Joergen Oerstroem Moeller, »ASEAN's Relations with the European Union: Obstacles and Opportunities«, in: *Contemporary Southeast Asia*, 29 (Dezember 2007) 3, S. 465–482.

³⁹ Siehe auch Robles, der dem ASEM-Dialog über Terrorismus das Potential einer „neuen Ära des gemeinsamen Interesses“ zuspricht, die zu gemeinsamen Handlungen führen kann. Alfredo C. Robles, *The Asia-Europe Meeting. The theory and practice of interregionalism*, London/New York: Routledge, 2008, S. 137.

⁴⁰ *Chair's Summary on the Sixth ASEM Conference on Counter-Terrorism. Madrid, 3.–4.4.2008*, <http://www.aseminfoboard.org/content/documents/ASEMCT6_Chair-Statement.pdf> (Zugriff am 15.9.2008).

⁴¹ *Chairman Statement of the Third ASEM Foreign Ministers' Meeting*, Paragraph 5, Beijing, 24.–25.5.2001. Siehe zu der Thematik auch Sebastian Bersick, *Auf dem Weg in eine neue Weltordnung?* [wie Fn. 7], S. 230–233.

Verteidigungspolitik (ESVP) dar. An ihr nahmen auf Seiten der ASEAN Brunei, Malaysia, die Philippinen, Singapur, Thailand und auf europäischer Seite die EU sowie Norwegen und die Schweiz teil. Die *Aceh Monitoring Mission* (AMM) diente der Beobachtung der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der Bewegung für ein freies Aceh (GAM) und der indonesischen Regierung. Sie verfolgte drei Hauptziele, nämlich die Stilllegung von Waffen, die Überwachung der Demilitarisierung der indonesischen Streitkräfte sowie die Fazilierung der Reintegration von ehemaligen Kämpfern der GAM in die acehneseische Gesellschaft.⁴²

Die direkte außen- und sicherheitspolitische Bedeutung der EU für Ostasien ist trotzdem als gering zu beurteilen. Zwar nimmt die EU auch am sicherheitspolitischen *ASEAN Regional Forum* (ARF)⁴³ teil, aber lediglich das Vereinigte Königreich ist im Rahmen der *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) (gemeinsam mit Australien, Neuseeland, Singapur und Malaysia) militärisch in der Region eingebunden.⁴⁴

Entwicklungszusammenarbeit

Die Abschaffung von Armut ist das erklärte übergreifende Ziel der Europäischen Entwicklungspolitik. Zu diesem Zweck unterstützt die EU in Asien den Ausbau von sozialer Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Zu den weiteren Schwerpunktbereichen der Zusammenarbeit gehören gute Regierungsführung, Menschenrechte, Umweltschutz und Forstwirtschaft sowie handelsbezogene technische Hilfe. Die EU begreift ihre Entwicklungshilfe als einen von drei Bausteinen, auf dem sie eine sogenannte strategische Partnerschaft mit der Region Asien aufbaut. Die beiden anderen sind ein verstärkter politischer Dialog sowie eine Intensivierung des Handels.⁴⁵ Die Unterstützung von regionaler Integration ist gegenwärtig einer der drei Hauptbereiche der Zusammenarbeit der EU mit Asien.⁴⁶ Die EU erkennt in der regionalen Kooperation einen Vorteil gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit mit Einzelstaaten oder auf globaler Ebene, da sie eine Verminderung von Transaktionskosten erlaubt und Synergieeffekte durch länderübergreifende Zusammenarbeit erzeugt. Der ASEM-Prozess, die ASEAN, das ARF sowie die *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) werden in diesem Zusammenhang als Schlüsseldialogpartner der EU benannt. Von den insgesamt 16,897 Milliarden Euro, die die EU für den Zeitraum 2007–2013 im Rahmen ihres neu geschaffenen Instruments zur Entwicklungskooperation (DCI) an Finanzmitteln bereitstellt, entfallen 5,187

⁴² Siehe John Quigley, »Enhancing Southeast Asia Security: The Aceh Monitoring Mission«, in: Sebastian Bersick/Paul van der Velde/Wim Stokhof (Hg.), *Multiregionalism and Multilateralism: Asian-European Relations in a Global Context*, Amsterdam 2006, S. 61–81.

⁴³ Am 1994 gegründeten ARF nehmen gegenwärtig 27 Akteure teil. Neben den zehn ASEAN-Staaten sind es China, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, die EU, die USA, Russland, Kanada, Papua Neuguinea, Indien (seit 1996), die Mongolei (seit 1998), Nordkorea (seit 2000), Pakistan (seit 2004), Ost-Timor (seit 2005), Bangladesch (seit 2006) und Sri Lanka (seit 2007). Das Forum verfolgt das Ziel, über drei Schritte der Zusammenarbeit (Entwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen, von Strategien präventiver Diplomatie und von Konfliktlösungsansätzen) in der asiatisch-pazifischen Region zur Stabilität beizutragen.

⁴⁴ Die FPDA wurden 1971 im Zuge der Konfrontationspolitik Indonesiens gegründet. Seither haben sich Struktur und Funktion der FPDA verändert. In der Analyse Carlyles tragen die FPDA wesentlich zu der Verteidigung des Luftraums von Malaysia und Singapur bei und erfüllen eine wichtige sicherheitspolitische Funktion in der Region. Siehe Carlyle A. Thayer, *The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever*, Paper presented at the 1st Berlin Conference on Asian Security, Berlin, 14./15.9.2006. A conference jointly organised by Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) and the Federal Ministry of Defence, Berlin, S. 8, <<http://www.swp-berlin.org/projekte/projekt.php?id=3284&active=berlin-gruppe&page=-1>> (Zugriff am 15.2.2008).

⁴⁵ EU-Kommission, *Regional Programming for Asia. Strategy Document 2007–2013, Revision 1*, Brüssel, 31.5.2007, S. 5, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/documents/rsp_0713_en.pdf> (Zugriff am 12.2.2008).

⁴⁶ Die beiden anderen sind „Politik und Know-How basierte Kooperation“ sowie „Die Unterstützung von entwurzelten Menschen“. Ebd.

Milliarden Euro auf die Region Asien.⁴⁷ Davon dienen 81 % der Entwicklungshilfe von Einzelstaaten, 16 % (rund 829 Millionen Euro) der regionalen Hilfe und weitere 3 % als Reserve.⁴⁸ Im Jahr 2007 lag ein Schwerpunkt der EU-Entwicklungshilfe in der Förderung der CLMV-Gruppe der ASEAN, also der wirtschaftlich am geringsten entwickelten ASEAN-Staaten Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: EU-Entwicklungshilfe 2007 in Millionen Euro und Euro pro Einwohner

Land	Gesamt	Pro Kopf
Brunei	-	-
Indonesien	54,68	0,23
Kambodscha	56,64	3,98
Laos	16,93	2,54
Malaysia	0,29	0,01
Myanmar	59,96	1,26
Philippinen	40,33	0,44
Singapur	0,18	0,04
Thailand	36,96	0,56
Vietnam	84,55	0,99

Quelle: Annual Report 2008 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2007; eigene Berechnung

Herausforderungen

Für die Außenpolitik der EU gegenüber Ostasien stellt die Frage ihrer Kohärenz eine zentrale Herausforderung dar. Dies gilt im Rahmen sowohl ihrer interregionalen Dialoge wie auch der bilateralen strategischen Partnerschaften. Zahlreiche asienbezogene EU-Dokumente haben in den vergangenen Jahren auf die mangelnde Einheitlichkeit europäischer Asienpolitik hingewiesen. Das vorläufig letzte Beispiel stellen die außen- und sicherheitspolitischen Richtlinien der EU für Ostasien dar, die eine „stärker entwickelte, kohärentere und gebündelte“ Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber der Region anmahnen.⁴⁹

Die Politik der EU, zentralen bilateralen Beziehungen einen strategischen Charakter zuzusprechen (wie im Falle Chinas), ist im Kontext eines Politikansatzes zu verstehen, der das Ziel verfolgt, die multilaterale Kooperation und die regionale Institutionenbildung in Asien zu fördern. Die Politik der EU gegenüber Ostasien beruht auf der Annahme, dass die wachsende Einbindung Chinas der Stabilität der Region dient. Das soll im Rahmen der existierenden Dialoginstrumente mit der Region und der Handelsbeziehungen, der Sicherheitspolitik und der Entwicklungshilfe geschehen. Im Laufe seiner Entwicklung hat der ASEM-Prozess zur regionalen Zusammenarbeit in Ostasien beigetragen. Indem die EU Mitte der 90er Jahre das sicherheitspolitische Interesse der ASEAN-Staaten teilte, durch den

⁴⁷ Im Allgemeinen kommen mit der Ausnahme von Singapur und Brunei Darussalam alle ASEAN-Staaten und mit der Ausnahme Japans und der Republik Korea auch alle asiatischen ASEM-Staaten als Empfängerländer von öffentlicher Entwicklungshilfe im Rahmen des DCI in Frage. Dies wird im Falle des ASEM-Prozesses auch nach der offiziellen Erweiterung des Teilnehmergefüges im Oktober 2008 der Fall sein. Vgl. Rat der Europäischen Union, *Interinstitutionelles Dossier: 2004/0220 (COD)*, Brüssel, 23.10.2006, S. 95–100, <http://www.frithjof-schmidt.de/fileadmin/user_upload/frithjof-schmidt/themen/2006/entwicklung/DCI.pdf> (Zugriff am 16.8.2008).

⁴⁸ EU-Kommission, *Regional Programming for Asia* [wie Fn. 45], S. 3.

⁴⁹ Council of the European Union, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, 14.12.2007, Paragraph 10, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf> (Zugriff am 13.1.2008).

ASEM-Prozess erstmals einen Kooperationsprozess zwischen Nordostasien und Südostasien zu ermöglichen, trugen die Europäer zu einer Regionalisierungsdynamik bei, die in Folge den ASEAN+3-Dialog⁵⁰ und den *East Asia Summit*⁵¹ (EAS) hervorbrachte.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Aufstieg Chinas in wachsendem Maße auch die Politik der EU in den multilateralen Beziehungen mit der Region Ostasien bestimmt. Der Europäische Rat betonte im Dezember 2006, dass die EU-China Beziehungen „ausgeglichen, reziprok und gegenseitig vorteilhaft“ sein müssen, wenn die umfassende strategische Partnerschaft ihr „volles Potential“ entwickeln soll.⁵² Diesen Entwicklungsstand haben die europäisch-chinesischen Beziehungen jedoch noch nicht erreicht. Stattdessen zeigt sich zunehmend das Potential zu Konflikten. Ein Beispiel dafür ist aus Sicht der EU der wachsende chinesische Handelsüberschuss.

Insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung einer regionalen Sicherheitsarchitektur in Ostasien zeigt sich die Problematik des interregionalen außenpolitischen Verständnisses der EU, die sich ohne militärische Präsenz, aber mit wachsenden sicherheitspolitischen Interessen in der Region engagiert. Mit dem Aufstieg Chinas nehmen auch die Unsicherheit und sicherheitspolitischen Risiken zu.⁵³ Es ergibt sich daher ein Dilemma für die zukünftige Ausgestaltung von EU Politik gegenüber Ostasien. Je erfolgreicher sie im Sinne einer Einbindung Chinas ist, desto bedeutsamer wird das verantwortliche Handeln Chinas.

Auch deshalb hat die EU begonnen, der ASEAN und dem ASEAN-EU-Dialog verstärkt sicherheitspolitische Relevanz zuzusprechen. Dies zeigt eine differenziertere Bewertung der Förderung von regionaler Integration in Ostasien durch die EU. An die Stelle eines primär ökonomischen Interesses bei der interregionalen Zusammenarbeit mit Ostasien ist ein mehrdimensionaler Ansatz getreten, der neben entwicklungspolitischen in zunehmendem Maße auch sicherheitspolitische Aspekte einbezieht.

Unter der Überschrift „Regionale Sicherheitsarchitektur“ bezeichnen die neuen außen- und sicherheitspolitischen Richtlinien der EU für Ostasien die „zunehmende regionale Integration und das Entstehen von starken regionalen Institutionen basierend auf der klaren Anerkennung gemeinsamer Interessen“ als ein langfristiges Interesse der EU.⁵⁴ Vertiefte regionale Integration gilt es demnach zu fördern – in Bezug auf die ASEAN-Staaten und in Bezug auf die „Einbettung von politischer Kooperation zwischen den Hauptspielern der Region“, zu denen die EU China, Japan und die USA zählt.⁵⁵ Doch hier ergibt sich ein weiteres Problem: Denn im Rahmen ihrer bisherigen Politik hat die EU indirekt auch solche Institutionen gefördert oder sogar direkt zu ihrer Entstehung beigetragen, an denen China, nicht aber die USA teilnimmt (ASEAN+3, EAS, ASEM). Da die USA weder am ASEAN-EU-Dialog noch am ASEM-Prozess teilnehmen, kommt beiden interregionalen Instrumenten nur noch in eingeschränktem Maße die Funktion zu, eine dem Aufstieg Chinas gerechte regionale Sicherheitsarchitektur in Ostasien zu ermöglichen.

⁵⁰ Der ASEAN+3-Prozess wurde 1997 gegründet. An ihm nehmen die zehn ASEAN-Staaten und China, die Republik Korea und Japan teil.

⁵¹ Am im Jahr 2005 gegründeten *East Asia Summit* nehmen die zehn ASEAN-Staaten und China, Japan, die Republik Korea, Indien, Australien und Neuseeland teil.

⁵² Council of the European Union, *Press Release 16291/06 (Presse 353)*, Brüssel, 11.–12.12.2006, S. 6, <<http://www.cortescm.es/paginas/actualidad/europa/6/boletin134/2771.pdf>> (Zugriff am 20.12.2006).

⁵³ Siehe auch: Evelyn Goh, »Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia«, in: *International Security*, 32 (Winter 2007/08) 3, S. 113–157; Ming Wan, »Engaging China: The Political Economy and Geopolitical Approaches of the United States, Japan and the European Union«, in: *The Pacific Review*, 20 (September 2007) 3, S. 397–421.

⁵⁴ Council of the European Union, *Guidelines* [wie Fn. 49], Paragraph 18.

⁵⁵ Ebd., Paragraph 7.

Es ist die Schwäche der EU-Politik gegenüber Ostasien, dass sie zwar den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas fördert, dieser aber gleichzeitig sicherheitspolitische Fragen aufwirft, die die EU nicht im Rahmen ihrer multilateralen und bilateralen Politik gegenüber China und der Region beantworten kann. Möglichen zukünftigen aus dem Aufstieg Chinas und seiner regionalen Vormachtstellung in Ostasien resultierenden sicherheitspolitischen Bedrohungen kann die EU nicht mit militärischen Mitteln begegnen. Vielmehr ist die EU Trittbrettfahrer und auf das militärische Engagement der USA in der Region angewiesen.

Die EU bedarf ebenso des diplomatischen Engagements der USA in der Region, um die Einbindung Chinas in multilaterale regionale Institutionen zu fördern. Hierbei ergibt sich die weitere Schwierigkeit, dass Europäer und Amerikaner an zwei unterschiedlichen die Zusammenarbeit in Asien fördernden Institutionen teilnehmen (ASEM- und APEC-Prozess). Am ARF hingegen nehmen EU und USA teil.

Für die EU ergibt sich die Notwendigkeit, ihre Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Ostasien mit den USA zu koordinieren.⁵⁶ Die EU sollte stärker auf die USA einwirken, um ihre sicherheitspolitischen Interessen in Ostasien verfolgen zu können. Europa wie Amerika haben ein Interesse an einer Abstimmung, die die Stärke des EU-Ansatzes und die Stärke des US-amerikanischen Ansatzes nutzt, um den weitergehenden friedlichen und verantwortlichen Aufstiegs Chinas in der Region und darüber hinaus zu unterstützen. Die EU kann dabei ihre Erfahrungen im Bereich der regionalen Zusammenarbeit und Integration in Europa und der interregionalen Zusammenarbeit mit Ostasien einbringen. Deutlich gesagt: Die verstärkte Zusammenarbeit mit den USA ist eine Vorbedingung für eine kohärentere Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber Ostasien.

Bemerkungen:

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Die Analyse ist erschienen in: Annegret Bendiek / Heinz Kramer (Hrsg.), Die Außenpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2009, S. 94-111.



Dr. Sebastian Bersick ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

⁵⁶ Siehe auch: Björn Hettne, »Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models«, in: Mario Telò (Hg.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Aldershot 2007, S. 106–123; Sebastian Bersick, »Strategic Considerations in the US-China Relationship and the Role of European Soft Power«, in: *Asia Europe Journal*, 4 (Juni 2006) 2, S. 251–264; Bates Gill/Melissa Murphy, *China-Europe Relations. Implications and Policy Responses for the United States*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies (CSIS), Mai 2008, insbesondere S. 35–40.