

Machtpolitische Architektur

Die ASEAN-Staaten und die Europäische Union

Die führenden Eliten in Regierungen und Wirtschaftszentralen der ASEAN-Staaten sehen ihre Zusammenarbeit in einem Regionalblock immer bewusster als Antwort auf die Veränderungen der internationalen machtpolitischen Architektur durch die Globalisierung.

Frithjof Schmidt & Martin Köhler

War nach dem Ende der auch Südostasien spaltenden Blockkonfrontation des »Kalten Krieges« für einige Jahre eine gewisse politische Orientierungslosigkeit über Sinn und Zukunft der ASEAN deutlich erkennbar, so ist seit Ende des 20.

Jahrhunderts hier ein bemerkenswerter Wandel eingetreten. Der Aufstieg der VR China und Indiens zu Großmächten der Globalisierung und ihre verschärfte Rivalität mit den »alten« Mächten des Kapitalismus, den USA und Japan, hat die Motivation in Südasiens Eliten für eine durchgreifende ökonomische und politische Integration massiv vorangetrieben. Ob Singapur oder Hanoi – in den politischen Schaltzentralen wird die Aufgabe der Zukunft darin gesehen, ein starkes Gegengewicht zu den vier Giganten auf der machtpolitischen Bühne Asiens zu schaffen. Nur in der Formierung eines eigenen regionalen, wirtschaftlichen und politischen Machtblocks sieht man auf Dauer eine Gewähr für eine eigenständige Rolle und die Abwehr hegemonialer Ansprüche.

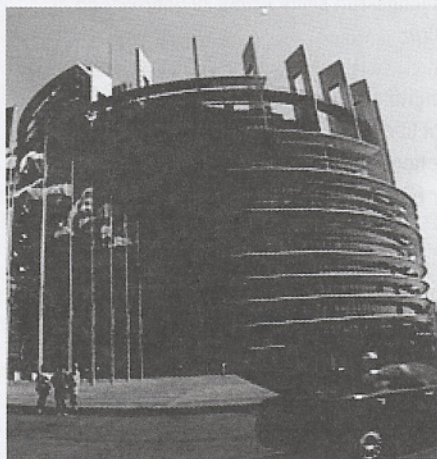
ASEAN plant Integrationsschub

1998 setzte der »Hanoi-Aktionsplan« der ASEAN-Regierungen noch in erster Linie auf die verstärkte

wirtschafts- und steuerpolitische Integration. Er markiert zugleich die irreversible Entscheidung der Integration des sozialistischen Vietnam als gleichberechtigten, dauerhaften Partner in die ASEAN. Von einer Liberalisierung des Handels durch Zollreduzierung und Harmonisierung über verstärkte währungspolitische Kooperation bis zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen ASEAN-Kapitalmarktes und Schritten hin zu einer Freihandelszone umfasste die Agenda von Hanoi eine Reihe konkreter Maßnahmen. Fünf Jahre später wurde dies dann in Bali im sogenannten »Concord II« zum Ziel der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes nach europäischem Vorbild bis zum Jahr 2020 erweitert. Seitdem hat die Debatte über die Notwendigkeit einer politischen Integration deutlich an Dynamik gewonnen.

Im Dezember 2005 wurde eine Arbeitsgruppe von »elder statesmen« unter Leitung des ehemaligen indonesischen Außenministers Ali Alatas (Eminent Persons Group, EPG) zur Erarbeitung einer politischen Charta für ASEAN eingesetzt. Sie hatte die Aufgabe, einen Bericht über die anzustrebenden Strukturen, Aufgaben und Ziele einer gemeinsamen Charta als neue politische Grundlage für die ökonomische und politische Integration der ASEAN für den 12. ASEAN-Gipfel im Januar 2007 auf den Philippinen vorzubereiten. Hier wurde dann ein Bericht der EPG verabschiedet, der einen Fahrplan für die Schaffung eines weitgehend vereinheitlichten Binnenmarktes nach EU-Vorbild schon bis 2015 und eine verstärkte politische Kooperation der ASEAN vorsieht. Der Auftrag zur Erarbeitung einer Charta, die auch Mehrheitsentscheidungen ermöglichen soll, wurde offiziell beschlossen. Darüber hinaus soll die Charta Sanktionsmechanismen innerhalb der ASEAN formulieren, wenn von Staaten vereinbarte Prinzipien oder Verträge nicht eingehalten werden. Das bedeutet faktisch eine Aufgabe der bisherigen Maxime der gegenseitigen Nichteinmischung in »innere Angelegenheiten« der Mitgliedsstaaten.

Die Europäische Union hat auf diese dynamischen Veränderungen zuerst sehr zögerlich reagiert. Nach-



Gebäude des EU-Parlaments in Straßburg

Quelle: ZDF

Frithjof Schmidt ist Vorstandsmitglied der Südostasien Informationsstelle, Europaabgeordneter der Grünen, Vize-Präsident des Entwicklungsausschusses des EP und Mitglied der EP-ASEAN-Delegation. Martin Köhler ist wissenschaftlicher Berater der »Grünen im Europäischen Parlament« für Internationalen Handel.

dem in den 1980er Jahren im Rahmen einer weltweiten Strategie des Abschlusses regionaler Handelsabkommen durch die EU eine gewisse Priorität auf die Entwicklung einer Kooperation mit ASEAN gesetzt worden war, ging die politische Aufmerksamkeit nach dem Ende der Blockkonfrontation in den 1990er Jahren merklich zurück. Zum Einen absorbierte die Vorbereitung einer Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa erhebliche Kapazitäten der EU, zum Anderen war nach der Süderweiterung in den 1980er Jahren durch die Mitgliedschaft Spaniens und Portugals der Fokus interkontinentaler Kooperation deutlich auf Lateinamerika verlagert worden. Für ASEAN blieb eine Kontinuität der Routine-Konsultationen. Erst der dramatische ökonomische Aufstieg Chinas und Indiens und die politische Reaktion der ASEAN darauf haben in den letzten fünf Jahren die politische Perspektive Brüssels substantiell verändert. Konzentrierte sich anfangs eine verstärkte Aufmerksamkeit für den asiatischen Raum noch auf diese beiden aufsteigenden Wirtschaftsgiganten, so wurde zugleich die Integrationsoffensive der ASEAN ein Anlass, erneut die Intensivierung der Beziehungen auf allen Ebenen in Angriff zu nehmen.

Bisherige Schwerpunkte der EU-ASEAN-Kooperation

Ein Blick in das gemeinsame Kommuniqué der 15. gemeinsamen ASEAN-EU-Minister-Konferenz vom März 2005 in Jakarta zeigt die Breite der politischen Zusammenarbeit. Neben den Fragen der Förderung der regionalen Integration, der Entwicklungszusammenarbeit und der Handels- und Investitionspolitik wurden ausdrücklich die geistigen Eigentumsrechte, die Bewahrung der Biodiversität, die erneuerbaren Energien und der Aufbau eines Tsunami-Frühwarnsystems genannt. Im Zentrum der wirtschaftlichen Kooperation stand der »TREATI-Prozess«, dessen Ziel die Bildung einer Freihandelszone zwischen der EU und ASEAN war. Dieser befand sich zu diesem Zeitpunkt noch in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den multilateralen Verhandlungen in der WTO, in der gerade der Abschluss der Doha-Runde über Handel und Entwicklung auf der Konferenz in Hongkong im Dezember 2005 vorbereitet wurde. Ganz deutlich wurde hier schon der Wunsch der ASEAN-Staaten, aus dem multilateralen Verhandlungsrahmen internationaler Handelsvereinbarungen zugunsten bilateraler Lösungen mit der EU auszubrechen. Die EU wartete in Jakarta politisch noch das intern schon prognostizierte faktische Scheitern von Hongkong ab, signalisierte aber schon die Bereitschaft zu einem grundlegenden Kurswechsel.

Politisch-diplomatische Schwerpunkte in Jakarta sind die »Terrorismusbekämpfung«, unter anderem die Unterstützung des »Southeast Asia Regional Center for Counter Terrorism« in Kuala Lumpur durch die

EU, der Nahost-Konflikt, die Lage im Irak, die Situation auf der koreanischen Halbinsel und die Entwicklung in Myanmar (Burma). Insbesondere letztere stellt wegen der besonders brutalen Menschenrechtsverletzungen der Militärdiktatur ein gravierendes politisches Hindernis für eine verstärkte Kooperation dar. Für die EU, die im Einklang mit der Linie der Vereinten Nationen eine Politik der wirtschaftlichen und politischen Isolation des burmesischen Regimes verfolgt, ist die automatische Gültigkeit einer umfassenden Handelskooperation auch für Myanmar nicht akzeptabel, da dies natürlich die Politik der Isolation und Sanktionen konterkarieren würde. So ist die Situation entstanden, dass ausgerechnet das in Fragen der Demokratie nicht gerade vorbildliche Vietnam, das innerhalb der ASEAN federführend für die weiteren Verhandlungen mit der EU geworden ist, nun auf das Regime in Myanmar massiv im Namen aller Mitgliedsstaaten einwirkt. Der Druck auf die Generäle wächst, da sie drohen, die gesamte wirtschaftliche Entwicklung der Region in dieser Hinsicht zu blockieren. Erstmals haben alle anderen ASEAN-Staaten ein massives gemeinsames Interesse an der Beseitigung des dortigen Regimes. So wurde im Umfeld der letzten ASEAN Inter-Parliamentary Organization (AIPO)-Parlamentarier-Versammlung im September 2006 in Cebu aus dem Umfeld der philippinischen Regierung zum Beispiel ein Plan ventiliert, der eine Art Doppelherrschaft von Aung Sun Kyi und den bisherigen Machthabern für eine Übergangszeit unter Kontrolle der ASEAN vorsah. Dies wurde allerdings umgehend von der Junta zurückgewiesen. Trotzdem ist es wohl nicht verkehrt festzustellen, dass der ökonomisch-politische Druck der EU hier deutliche Wirkungen erzielt. Nach dem Militärputsch im Herbst 2006 in Thailand hat die EU die politischen Beziehungen zu Bangkok faktisch weitgehend eingefroren und signalisiert, dass eine Entdemokratisierung bei der angekündigten »Überarbeitung« der thailändischen Verfassung deutliche Reaktionen der EU nach sich ziehen würde.

All dies schafft für die anvisierten Verhandlungen zwischen der EU und ASEAN für ein Freihandelsabkommen eine komplizierte politische Rahmensituation.

Die neue Handelsstrategie der EU gegenüber ASEAN

Am 6. Dezember 2006 legte die Europäische Kommission dem EU-Rat einen ganzen Packen von Entwürfen für Freihandelsabkommen vor, darunter auch mit Korea, Indien und ASEAN. Bereits im Oktober 2006 hatte die Kommission ein Strategiepapier veröffentlicht, das die Interessen der europäischen transnationalen Konzerne zum Ausgangspunkt der künftigen EU-Handelsstrategie vor allen mit den asiatischen Ländern macht. In den Mandatsentwürfen für die Verhandlungen, zunächst mit Korea und an-

schließlich mit ASEAN und Indien, sollen diese Großkonzerninteressen nun umgesetzt werden. Der EU-Rat wird gedrängt, die Mandate bis April 2007 abzugeben, damit die Verhandlungen bis Ende 2008 abgeschlossen werden können.

Es handelt sich wirklich um grundsätzliche Neuorientierungen, die weit über alles hinausgehen, was in der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelt wird. Während Handelsabkommen bislang vordringlich die Absenkung der Zölle auf Importe zum Inhalt hatten, sollen die zukünftigen EU-Abkommen vor allem die Arbeitsbedingungen europäischer Konzerne auf den asiatischen Märkten vereinfachen und den heimischen Anbietern angleichen. Außerdem sollen alle regulativen Hemmnisse für den Export von Teilprodukten in die asiatischen Produktionszonen sowie für den Import von in Asien produzierten Waren in die EU abgebaut werden. So sollen die mit Wertschöpfungsketten verbundenen Transaktionskosten, an denen transnationale Konzerne am meisten interessiert sind, abgesenkt werden. Ein weiterer Schub zur Standortverlagerung in die sogenannten asiatischen Billiglohnländer wird die Folge sein. Im Einzelnen wird diesbezüglich im Abkommensentwurf mit ASEAN (analog zu Korea und Indien) vorgeschlagen:

- alle existierenden nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die sich negativ auf Handelsströme auswirken, sollen abgeschafft werden. Dies betrifft vor allem besondere nationale Einfuhrregeln, Standards, Zertifikationen und Produktkennzeichnungen, kann aber auch in die Sphäre sozialer und ökologischer Produkthanforderungen reichen. Spezifisch erwähnt ist die Abschaffung aller Exportzölle, die einige Staaten erheben, um die Ausfuhrmengen an Rohstoffen zu kontrollieren;
- bei allen künftigen nationalen Regelsetzungen, die den Handelsverkehr beeinträchtigen könnten, soll eine vorausgehende Konsultation der Handelspartner zur Pflicht werden. Es sollen besondere Schiedsstellen eingerichtet werden, falls es zwischen den Handelspartnern zu Auseinandersetzungen über die Notwendigkeit bestimmter Neuregelungen kommen sollte. Dies wird eine erschwerende Wirkung auf soziale und ökologische Gesetzgebungen nach sich ziehen und widerspricht damit zugleich den Forderungen der EU nach höheren diesbezüglichen Standards;
- Anbieter von Dienstleistungen der Handelspartner sollen wie nationale Anbieter behandelt werden, freien Marktzugang haben sowie das Recht, sich mit ihren Vertretungen im Partnerland frei anzusiedeln, einschließlich des Bereiches von Grundversorgungen wie Gesundheit, Erziehung und Wasser. Nur wenige Bereiche, wie Schiffs- und Flugverkehrsbetriebe und kulturelle Dienstleistungen, sollen ausgespart bleiben. Allerdings gehen die Verhandlungsentwürfe nicht soweit wie das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAF-

TA, das ungehinderte Investitionsrechte einschließt;

- bei den Fragen der intellektuelle Eigentumsrechte und Patente sind die diesbezügliche Bestimmungen im WTO Rahmen (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) der Ausgangspunkt. Allerdings wird die effektive Durchführung der TRIPS Bestimmungen (»enforcement«) zur Leitlinie erhoben;
- das öffentliche Beschaffungswesen soll oberhalb einer zu verhandelnden Ausschreibungssumme vollständig liberalisiert werden und sub-staatliche Behörden einbeziehen;
- die Anzahl von Produktlinien, deren Handel abweichend reguliert werden darf (Special and Differential Treatment, SDT), soll minimal sein. Abweichungen sollen nur in der Form längerer Übergangszeiten als die vorgeschlagenen zehn Jahre möglich sein. Dies ist besonders kritisch für weniger entwickelte Volkswirtschaften der ASEAN.

Die Abkommensentwürfe beinhalten auch ein Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung. Darin werden die Partnerstaaten aufgefordert, Sozial- und Umweltklauseln als Teil der Vertragswerke zu akzeptieren, ohne dass dies jedoch weiter ausgeführt wird. Die EU-Kommission argumentiert des weiteren, dass andere, nicht handelsbezogene Anforderungen – wie zum Beispiel die Beachtung der Menschenrechte – in den mit den Handelspartnern parallel zu verhandelnden Kooperationsabkommen eingebracht werden sollen.

Da alle diese Vorschläge auf Gegenseitigkeit beruhen sollen, regt sich in der EU der Widerstand vor allem der Gewerkschaften und der Umweltverbände, die zu Recht eine Absenkung der europäischen Sozial- und Umweltstandards befürchten. Im asiatischen Raum haben NGO-Aktivistinnen, die für bessere Menschenrechts- und Sozialstandards kämpfen, zu einem Treffen in Bangkok im Februar eingeladen, um über ihre Reaktion zu den Vorschlägen zu beraten. Einige Aktivistinnen sehen in den bilateralen Verhandlungen bessere Chancen, Sozial- und Umweltstandards zu verankern, als in den multilateralen WTO Verhandlungen. Ob diese Hoffnung berechtigt ist, wird sich noch zeigen müssen.

Fest steht, dass die EU massiv darauf setzt, die Handelsliberalisierungen zu ihrem Vorteil, die sie im Rahmen der WTO nicht mehr zu erreichen glaubt, nun in einem System regionaler Verträge durchzusetzen. Zugleich geht es der EU-Kommission aber auch um eine strategische Antwort auf die wachsende Multipolarität der Globalisierung. Hier sieht sie ASEAN als strategischen Partner, sozusagen als eine andere »Mittelmacht« der Globalisierung, die die EU in ihre globale Kooperationsstrategie auch politisch einbinden will.