

DIE EU ALS IDEENGEBER UND SOFT POWER IN ASIEN?

Jörn Dosch

Anders als die USA können weder die EU noch einzelne EU-Mitgliedstaaten nach traditionellem Verständnis als sicherheitspolitisch relevante Mächte in Asien gelten. Dennoch ist die Rolle europäischer Akteure im asiatisch-pazifischen Raum insofern von Bedeutung, als ihnen entscheidender Einfluss auf eine große Bandbreite politisch relevanter und oftmals brisanter Handlungsfelder und Herausforderungen nachgesagt wird. Die Bereiche Handel und Investitionen sind hier ebenso hervorzuheben wie Demokratie und Menschenrechte, Migration, Umwelt oder Nahrungs- und Energiesicherheit, um nur einige Beispiele zu nennen. Die EU könne demnach, so die These, als normative Macht oder *soft power* in Asien gelten. *Soft power* beschreibt den ordnungsbildenden Einfluss von Staaten und Staatengruppen im internationalen System durch nicht-militärische Mittel.¹ Im Falle der EU zeigt sich *soft power* vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen trägt Brüssel auf der Grundlage der insgesamt positiven europäischen Integrationserfahrung – periodische Krisen können diese Perception nicht nachhaltig trüben – auch in anderen Regionen aktiv zur Vertiefung von Vergemeinschaftungsprozessen bei. Von dieser Förderung regionaler Zusammenarbeit verspricht sich die EU nicht nur eine Wohlstandsdividende für die beteiligten Staaten durch sich intensivierende regionale Handelsströme, sondern vor allem auch eine friedens- und stabilitätsstiftende Wirkung. Zum anderen möchte die EU zur globalen Umsetzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und anderen liberalen Werten beitragen. In diesem Prozess der Ideengebung und -implementierung stützt sich die EU sowohl auf das klassische Instrument der Diplomatie, das sich im Falle Asiens als ein mehrschichtiges Dialoggeflecht darstellt, als auch auf Entwicklungszusammenarbeit. Die folgenden Ausführungen zur Rolle, zum Erfolg und zu den



Prof. Dr. Jörn Dosch ist Lehrstuhlinhaber für „Internationale Politik und Entwicklungszusammenarbeit“ der Politikwissenschaften und Beauftragter für Internationales und ERASMUS der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

1 | Vgl. Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, 2004.

Grenzen der EU als *soft power* in Asien beziehen sich vor allem auf die konzeptionellen Ansätze und Politiken der Europäischen Kommission. Sofern nicht anders vermerkt, beruhen die Erkenntnisse auf persönlichen Gesprächen mit Regierungsbeamten in mehreren Außenministerien Ost- und Südostasiens, Mitarbeitern der Europäischen Kommission sowie internationaler und regionaler Organisationen in Asien, NGO-Vertretern, Wissenschaftlern und Journalisten.

DIE EU ALS SOFT POWER

Die Frage, inwieweit die EU generell als *soft power* in der internationalen Politik gelten kann, findet ihren Hauptausgangspunkt in den seit den 1970er Jahren geführten Debatten zur Charakterisierung der EU als Zivilmacht.² Demnach stütze sich die EU im Gegensatz zu traditionellen Mächten vor allem auf das Primat diplomatischer Kooperation zur Lösung internationaler Probleme. Hiervon abgeleitet ist die Rolle der EU als normative Macht, die einst besonders gut von Richard Rosecrance auf den Punkt gebracht worden ist: „Es mutet nach einem Paradox an, wenn man feststellt, dass der Kontinent, welcher ehemals die Welt durch die physische Oktroyierung des Imperialismus beherrschte, zwischenzeitlich angetreten ist, globale Standards in normativer Hinsicht zu setzen.“³ Johan Galtung hatte sich bereits zuvor dem Konzept normativer Macht in den internationalen Beziehungen mit dem Begriff „Macht der Ideen“ angenähert.⁴

Die EU hat sich die Verpflichtung zur normativ ausgerichteten Gestaltung ihrer Außenbeziehungen in etlichen ihrer Gemeinschaftsverträge formal selbst auferlegt, z.B. im Vertrag von Lissabon.

Warum verfolgt gerade die EU in besonderem Maße und deutlicher als andere Akteure eine explizit normativ ausgerichtete Gestaltung ihrer Außenbeziehungen mit Asien und anderen Weltregionen? Die Antwort lautet

zunächst, dass sich die EU die Verpflichtung hierzu in etlichen ihrer Gemeinschaftsverträge formal selbst auferlegt hat. Die normative Macht der EU als Ideengeber wird dabei nicht zuletzt dadurch gestärkt, dass sich in ihrem Fall konstitutive und regulative

2 | Vgl. François Duchêne, „Europe’s Role in World Peace“, in: Richard Mayne (Hrsg.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, 1972, S. 31-47; Knut Kirste/Hanns W. Maull, „Zivilmacht und Rollentheorie“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 3, Nr. 3, 1996, S. 283-312.

3 | Richard Rosecrance, R., „The European Union: A New Type of International Actor“, in: Jan Zielonka (Hrsg.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Den Haag, 1998, S. 22.

4 | Vgl. Johan Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making*, London, 1973, S. 33.

Normen wechselseitig verstärken. Konstitutive Normen, also beispielsweise internationales Recht, kreieren Akteure und tragen zu ihrer Identität bei – dies gilt für souveräne Staaten ebenso wie für Internationale Organisationen. Regulative Normen bestimmen das Verhalten von Akteuren in spezifischen Situationen. Im Falle der EU definieren die normativen Säulen, auf denen die europäische Integration ruht, gleichzeitig auch die Erwartungen und Wahrnehmungen hinsichtlich des Handelns der EU in ihren Außenbeziehungen. Der Vertrag von Lissabon liefert hierfür ein gutes Beispiel. Er gibt vor, dass die internationalen Beziehungen der EU von den Grundfesten (also konstitutiven Normen) Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit geleitet werden. Gleichzeitig soll die EU bestrebt sein, diese Grundfesten (jetzt als regulative Normen) international zu propagieren und umzusetzen.⁵



Im Dezember 2012 wurde der EU der Friedensnobelpreis verliehen – für ihre Verdienste um Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte. Sie ist bestrebt, diese Werte als regulative Normen international zu propagieren und umzusetzen. | Quelle: Georges Boulougouris, Europäische Union, flickr ©©©©.

Es ist zu erwarten, dass sich die These europäischer normativer Machtprojektion und *soft power* in Asien vor allem dort bestätigt, wo die EU auf vergleichbare institutionelle Strukturen stößt. Mit anderen Worten: Am ehesten sollte die EU in der Lage sein, in der Kooperation mit anderen regionalen Organisationen ihre Wirkung als Ideengeber zu entfalten, wobei insbesondere die 1967

5 | Siehe Artikel III-193(1), Artikel I-2 und I-3.

gegründete Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in den Fokus rückt. Selbstverständlich ist diese Feststellung jedoch nicht. Zu Beginn der 1990er Jahre reagierten europäische Akteure nervös auf Prognosen eines aufkommenden „pazifischen Jahrhunderts“, in dem sich die Beziehungen zwischen den USA und dem asiatisch-pazifischen Raum als Hauptachse der globalen Ordnung zeigen würden. Dieses Szenario ließ kaum Raum für eine prominente und gestaltende Teilhabe Europas an den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts und

Seit Mitte der 1990er Jahre haben die EU und führende asiatische Akteure ihre Beziehungen durch die Gründung neuer Kooperationsmechanismen wie der des ASEAN-Europa Meetings 1996 entscheidend verbessert.

machte dabei die Europäer für ihre missliche Lage selbst verantwortlich. Hatten sie es doch angeblich versäumt, ihr Verhältnis mit Asien auf eine solide institutionelle Basis zu stellen. Auch wenn die These vom europä-

ischen Niedergang als realitätsfern gelten musste, verfehlte die damals intensiv geführte Debatte um die Gestaltung der post-bipolaren Weltordnung nicht ihre Wirkung. Seit Mitte der 1990er Jahre haben die EU und führende asiatische Akteure, darunter abermals die ASEAN, ihre Beziehungen durch die Gründung neuer Kooperationsmechanismen quantitativ und qualitativ entscheidend verbessert.

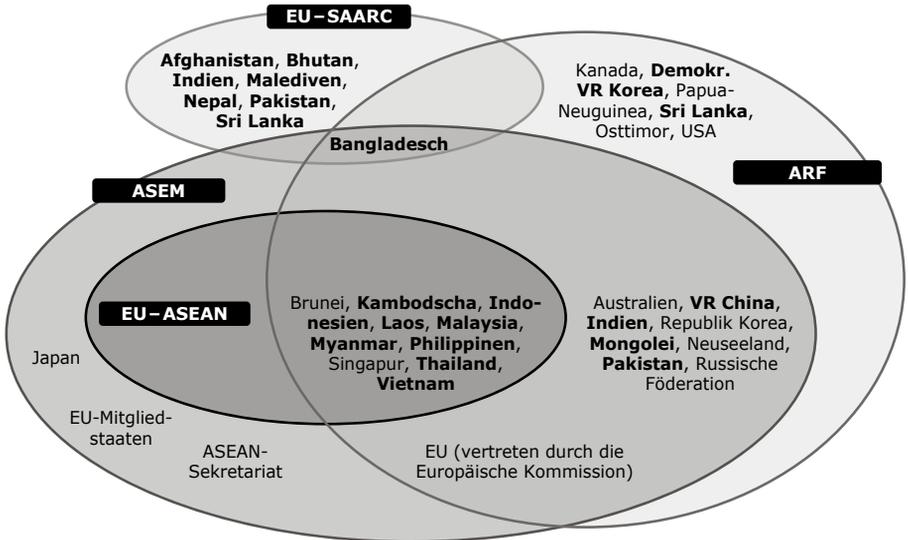
Das Fundament hierfür existierte jedoch schon zuvor. 1977 gingen die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) und ASEAN formale Beziehungen ein und schlossen 1980 eine vielbeachtete Kooperationsvereinbarung. Dies war der erste internationale Vertrag, den die EG mit einer anderen regionalen Organisation ausgehandelt hatte. Von besonderer Bedeutung war die hierin enthaltene Erklärung, dass die Zusammenarbeit zwischen „gleichen Partnern“ stattfinden werde.⁶ Eine deutliche Ausweitung und Ergänzung erfuhr die Zusammenarbeit durch das 1996 ins Leben gerufene ASEAN-Europa Meeting (ASEM), welches eine Stärkung der Beziehungen sowie die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen den beiden Regionen im Geiste des beiderseitigen Respekts und der gleichberechtigten Partnerschaft zum Ziel hat. Die EU ist außerdem Mitglied im 1994 gegründeten ASEAN Regional Forum (ARF), das sich jährlich trifft, um sicherheitsrelevante Entwicklungen innerhalb Asien-Pazifiks zu diskutieren. Die neueste Ergänzung im Dialog mit Asien ist der

6 | Vgl. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), „Cooperation Agreement between Member Countries of ASEAN and European Community Kuala Lumpur, 7 March 1980“, <http://asean.org/asean/external-relations/european-union/item/external-relations-european-union-nuremberg-declaration-on-an-eu-asean-enhanced-partnership-nuremberg-germany-15-march-2007> [11.06.2015].

2006 erteilte Beobachterstatus der EU in der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).

Abb. 1

Dialogmechanismen in den EU-Asien-Beziehungen



Anmerkung: Hervorgehobene Länder wurden im Zeitraum von 2007 bis 2013 mit EU-Mitteln zur Förderung regionaler Integration in Asien unterstützt. | Quelle: Ergänzte Darstellung nach: Particip, Fn. 14, S.11, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2014/1326_vol1_en.pdf [11.06.2015].

Seit den frühen Tagen des südostasiatischen Regionalismus hält sich hartnäckig die Sichtweise, dass die ASEAN den europäischen Integrationsprozess und die EU als Organisation weder als Vorbild sehe noch nachahmen wolle. Diese Einschätzung trifft insofern zu, als es für Politiker der Region fast schon zum Ritual geworden ist, Vergleiche mit der EU zurückzuweisen, um von vorneherein nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die ASEAN könne sich in Richtung einer supranationalen Organisation entwickeln. Eine solche institutionelle Evolution ist von den zumeist noch vergleichsweise jungen Nationalstaaten Südostasiens nicht gewünscht und müsste alleine schon aufgrund der großen wirtschaftlichen Entwicklungsunterschiede und Divergenzen der politischen Systeme als derzeit unrealistisch gelten. Verlässt man jedoch das Feld der politischen Rhetorik und betrachtet die tägliche Arbeitsebene der regionalen Kooperation, verändert sich das Bild. Sowohl innerhalb des ASEAN-Sekretariats in Jakarta als auch in den Außen- und Handelsministerien der Mitgliedstaaten wird die EU heute als wichtige

Quelle konkreter Integrationserfahrungen gesehen. Die EU gilt der ASEAN bei der Umsetzung des eigenen Integrationsvorhabens zwar nicht zwangsläufig als unmittelbare Blaupause, jedoch als wichtiges Leitbild. Die gegenwärtige EU-Finanzkrise hat an dieser Einschätzung kaum etwas geändert. Ein hochrangiger Beamter im Sekretariat brachte dies auf die folgende einfache Formel: „Wir versuchen, dem zu folgen, was die EU tut und wir folgen auch dem, was die EU-Mitgliedstaaten tun.“ Gleichzeitig bestätigten mehrere hohe ASEAN-Entscheidungsträger, darunter zwei ehemalige stellvertretende Generalsekretäre, dass ASEAN ohne die massive finanzielle Unterstützung internationaler Geber, und dabei vor allem der EU als Hauptgeber, nicht existieren könnte.

DIE EU-ASEAN-KOOPERATION

Zwischen 1996 und 2013 stellte die Europäische Kommission den ASEAN-Staaten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit knapp 200 Millionen Euro zur Verfügung, mit denen diverse Integrationsvorhaben, vor allem im ökonomischen Bereich – seit einigen Jahren aber auch in anderen thematischen Feldern – unterstützt wurden. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 hat Brüssel 320 Millionen Euro für die Förderung regionaler Integration in Asien eingeplant. Davon sollen 170 Millionen Euro – gut 24 Millionen Euro im Jahresdurchschnitt – auf ASEAN entfallen.⁷ Die Relevanz und Dimension dieser finanziellen Unterstützung wird besonders dann ersichtlich, wenn man sich vor Augen führt, dass das Jahresbudget der ASEAN lediglich 16,2 Millionen US-Dollar (Stand: 2013) beträgt. Diese Summe setzt sich aus zehn gleichen Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammen und deckt im Wesentlichen lediglich die operationalen- und personelle Kosten des Sekretariats ab. Die Implementierung z.B. der ASEAN Economic Community (AEC), deren zumindest partielle Umsetzung bis Ende 2015 geplant ist, kann die ASEAN aus Eigenmitteln nicht bestreiten. Hier erfolgt die Finanzierung in Bezug auf die Novellierung der gesetzlichen und regulativen Rahmenbedingungen, das Training der involvierten Beamten, die Schaffung der nötigen physischen Infrastruktur und andere zentrale Maßnahmen, fast vollständig von internationalen Gebern und abermals vor allem von der EU.

7 | Vgl. Dimitri Vanoverbeke/Michael Reiterer, „ASEAN's Regional Approach to Human Rights: The Limits of the European Model?“ in: Wolfgang Benedek et al. (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2014*, Antwerpen, 2014, S. 186; Europäische Kommission, *Regional Programming for Asia Multiannual Indicative Programme, 2014-2020*, S. 8, http://eeas.europa.eu/asia/docs/rsp/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf [11.06.2015].

Mehrere große, von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte sind hierbei von besonderer Bedeutung: Die Multimillionen-Initiativen ASEAN Programme for Regional Integration Support (APRIS, 2003 bis 2010) und dessen Nachfolger ASEAN Regional Integration Support from the EU (ARISE, 2013 bis 2016), das bereits seit 1993 laufende EU-ASEAN Project on the Protection of Intellectual Property Rights (ECAP) und seit 2011 das Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument (READI), das sich nicht-ökonomischer Themenfelder unter anderem in den Bereichen Katastrophenschutz, Energiesicherheit und Menschenrechte annimmt. Eingebettet sind die aktuellen Initiativen in den im April 2012 verabschiedeten „Bandar Seri Begawan-Aktionsplan zur Stärkung der vertieften EU-ASEAN Partnerschaft (2013 bis 2017)“. Das weitgefasste Abkommen sieht eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Politik und Sicherheitspolitik (darunter auch Menschenrechte), in Wirtschaft und Handel, in soziokulturellen und zivilgesellschaftlichen Fragen sowie bei der institutionellen Zusammenarbeit vor.⁸



Bei der Etablierung neuer Normen durch die ASEAN-Mitgliedstaaten in Bereichen wie dem grenzüberschreitenden Gütertransport und dem Zollverfahren haben EU-finanzierte Projekte einen zentralen Einfluss. | Quelle: Hans Hillewaert, flickr ©©©©.

8 | Vgl. Auswärtiges Amt, „Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013-2017)“, <http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/630156/publicationFile/173526> [11.06.2015].

EU-Projekte haben zentrale neue Normen etabliert, z.B. haben die ASEAN-Mitgliedstaaten die EU-Norm geografischer Indikatoren beim Schutz des geistigen Eigentums übernommen.

Auch andere Staaten sind mit ihren Entwicklungsagenturen, so die amerikanische USAID oder die australische AUSAID, um die institutionelle Stärkung der ASEAN bemüht; es ist jedoch in verschiedenen Bereichen

nachweisbar, dass zentrale neue Normen durch die EU-Projekte etabliert worden sind. Z.B. haben die ASEAN-Mitgliedstaaten die EU-Norm geografischer Indikatoren beim Schutz des geistigen Eigentums übernommen (Champagner, Serrano-Schinken etc.) und sich damit nicht zuletzt gegen die USA durchgesetzt. Die USA erkennen geografische Indikatoren im Patentrecht nicht an und stützen sich stattdessen ausschließlich auf Handelsmarken. Außerdem haben praktisch alle ASEAN-Staaten ihre gesetzlichen Grundlagen im Patentrecht und auch die Administration der Patentgenehmigung und -verwaltung dem EU-Vorbild angepasst, bis hin zur Übernahme der vom EU-Patentamt verwendeten Software. Eine Vielzahl anderer Normen, z.B. Standards für elektronische und kosmetische Produkte und Nahrungsmittel sowie für die

Vereinheitlichung von Zollnormen- und -verfahren, wie die in diesem Zusammenhang wichtigen Ursprungsdokumente, sind ebenfalls weitgehend als Ergebnis der EU-Projekte entstanden. Das mit 15 Millionen Euro ausgestattete ARISE-Projekt (2013 bis 2016) ist von besonderer Bedeutung für die schrittweise Umsetzung der AEC. Vor allem hinsichtlich der Verwirklichung des gemeinsamen Gütermarktes, für die weitere Harmonisierung technischer Standards, die Verbesserung des grenzüberschreitenden Gütertransports und eine Vertiefung der Kooperation im Zollbereich ist die Unterstützung der EU unerlässlich. So ist ein von ARISE finanziertes Pilotprojekt das Herzstück im Implementierungsprozess des ASEAN Customs Transit System (ACTS). Konkret geht es dabei um die Einrichtung eines von Thailand über Malaysia bis Singapur reichenden Nord-Süd-Korridors, in dem die Export- und Importverfahren harmonisiert und dabei effizienter und effektiver gestaltet werden sollen. In einer zweiten Phase soll ein die Länder Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam umfassender Ost-West Korridor entstehen.

Ergänzt werden die aus dem EU-Haushalt finanzierten Projekte von den Initiativen einiger EU-Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland, das über die GIZ mit vier eigenen ASEAN-weiten Programmen in der Region vertreten ist – den vom Auswärtigen Amt finanzierten Vorhaben Capacity Building for the ASEAN Secretariat und Capacity Development for the ASEAN Inter-Parliamentary

Assembly (AIPA) sowie den BMZ-Projekten Competition Policy and Law in ASEAN und Support to ASEAN Supreme Audit Institutions. Die GIZ ist damit auch der einzige entwicklungspolitische Akteur eines EU-Mitgliedslandes, der über eine eigene Präsenz am ASEAN-Sekretariat verfügt. Auch die deutschen politischen Stiftungen leisten im Rahmen der europäisch-asiatischen Kooperation wesentliche Beiträge zur ASEAN-Integration in ökonomischen sowie sicherheits- und gesellschaftspolitischen Bereichen. So führt die Konrad-Adenauer-Stiftung, die in acht der zehn ASEAN-Staaten durch Auslandsbüros vertreten ist, in mehreren Ländern EU-kofinanzierte Projekte durch, z.B. in Thailand, Vietnam, Indonesien und den Philippinen. Der vom Regionalprogramm Politischer Dialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung (mit Sitz in Singapur) implementierte, hauptsächlich EU-finanzierte „EU-Asia Dialogue“⁹ hat nach Auskunft asiatischer Gesprächspartner zur Vermittlung europäischer Ideen und Konzepte unter anderem zu den Themen Klimawandel, „Eco-cities“, Migration und Nahrungssicherheit beigetragen.

NORMATIVER EINFLUSS AUF DEN ASIATISCHEN MENSCHENRECHTSDISKURS

Die EU ist somit nicht nur eine *soft power*, wenn es um den Bereich der Handelspolitik und den institutionellen Rahmen der regionalen Integration geht. Auch mit Blick auf den asiatischen Menschenrechtsdiskurs – und dabei über die ASEAN hinaus – zeigt sich der normative Einfluss von EU-Akteuren nachweislich. Erstmals war dies deutlich im Jahr 2000 während des ASEM-Gipfeltreffens in Seoul zu erkennen, als die meisten der teilnehmenden asiatischen Staaten auf ein europäisches Menschenrechtsverständnis einschwenkten und sich vom zuvor postulierten Ansatz lokalisierter asiatischer Menschenrechtsnormen zu verabschieden begannen. Maria-Gabriela Manea zeigt in ihrer ausführlichen Analyse des europäisch-asiatischen Menschenrechtsdiskurses auf, dass der langjährige und auf verschiedenen Ebenen zwischen der EU und der ASEAN in diesem Bereich geführte Dialog schließlich entscheidend zu einem Umdenken führte.¹⁰ Dieser Prozess mündete in einer Kodifizierung von Menschenrechtsnormen in Südostasien – zunächst in Form der ASEAN Charter von 2007 und anschließend

9 | Der vollständige Projekttitle lautet „Shaping a Common Future for Europe and Asia – Sharing Policy Innovation and Best Practices in Addressing Common Challenges“.

10 | Vgl. Maria-Gabriela Manea, „Human rights and the interregional dialogue between Asia and Europe: ASEAN-EU relations and ASEM“, *The Pacific Review*, Bd. 2, 2008, Nr. 1, 2008, S. 380.

vor allem in der der ASEAN-Menschenrechtsdeklaration von 2012. Zwar hat die EU nicht unmittelbar bei der Entstehung der beiden Dokumente Pate gestanden, doch zog die ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), die mit der Formulierung der Deklaration betraut war, in einigen schwierigen Verhandlungssituationen die Europäische Menschenrechtskonvention als Modell zu Rate, wie ein Teilnehmer an den Sitzungen der AICHR berichtete. Als weltweit umfassendster Mechanismus des Menschenrechtsschutzes stellt der europäische Ansatz „einen Referenzpunkt und eine Quelle der Inspiration für ASEAN im graduellen Prozess der Konstruktion des eigenen Systems dar“.¹¹ Die normative Macht der EU beruht jedoch nicht nur in ihrem – zumindest bis zu einem gewissen Grad existierenden – Modellcharakter, sondern ist auch das Ergebnis ihres aktiven Eintretens für Menschenrechte.

1992 postulierte der Vertrag über die Europäische Union die Förderung von Demokratisierung, Menschenrechten und Grundfreiheiten als wesentliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit.

Bereits 1991 beschloss die Europäische Kommission, allen neuen internationalen Abkommen eine Menschenrechtsklausel als unverzichtbaren Bestandteil hinzuzufügen. 1992 postulierte der Vertrag über die Europäische Union, kurz Maastricht-Vertrag, die Förderung von Demokratisierung, Menschenrechten und Grundfreiheiten als wesentliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit und schuf hierfür die entsprechende Rechtsgrundlage. 1994 entstand die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) als Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung partizipatorischer und repräsentativer Demokratie sowie des politischen Pluralismus, für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Das Budget für EIDHR – seit 2006 steht das „I“ für Instrument – ist stetig gewachsen und beträgt gut 1,3 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020. Ebenfalls 1994 kündigte die EU in ihrer ersten Asien-Strategie an, auf die „Entwicklung und Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten“ als unmittelbaren Beitrag zur Sicherheit und Stabilität Asiens hinarbeiten zu wollen.¹² Seither hat sich dieser Ansatz kontinuierlich verstärkt und ausdifferenziert. Den wichtigsten Impuls lieferte 2006 die Einführung des

11 | Vgl. Vanoverbeke/Reiterer, Fn. 7, S. 195.

12 | Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Mitteilung der Kommission an den Rat: Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie“, KOM (94) 314 final, Brüssel, 13.07.1994, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314&from=EN> [11.06.2015].

Development Cooperation Instrument (DCI), das die gesamten bis dahin geschaffenen geografischen und thematischen Ansätze in der EU-Entwicklungszusammenarbeit ersetzte und zu einem Finanzierungsinstrument zusammenfasste. Unter DCI verpflichtet sich die EU unter anderem zur „Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung, der Demokratie, der Menschenrechte und Unterstützung institutioneller Reformen“.¹³ Zielländer sind dabei die vom Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgelisteten Staaten.

LÄNDER- UND REGIONALSTRATEGIEN DER EU

Die EU legte ihre Kooperation mit den Entwicklungsländern Asiens für die Periode von 2007 bis 2013 in 18 Länderstrategien und einer Regionalstrategie für den gesamten Kontinent (mit Ausnahme der Region Zentralasien, für die ein eigener Ansatz besteht) dar und stellte 5,2 Milliarden Euro zur Verfügung. Im Rahmen der im gleichen Zeitraum mit 618 Millionen Euro ausgestatteten Regionalstrategie bestand z.B. ein besonderer Schwerpunkt in der Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen und demobilisierter ehemaliger Kämpfer (Aid to Uprooted People, AUP), für die ein knappes Drittel der Mittel aufgewendet wurde. AUP hat einen starken Bezug zu den Menschen- und Bürgerrechten, indem das Programm unter anderem auf die Integration und Wiedereingliederung entwurzelter Menschen ausgerichtet ist, damit die Rechte dieser Menschen stärkt und eine Chance bietet, Zwangsarbeit und Menschenhandel einzudämmen. Eine unabhängige Evaluierung der Regionalstrategie 2007 bis 2013 bescheinigt AUP trotz bestehender enormer Herausforderungen – und selbst, wenn nicht in jedem Fall die gesteckten Ziele erreicht werden konnten –, einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation entwurzelter Menschen und ehemaliger Kämpfer vor allem in den Gebieten Afghanistan-Pakistan-Iran, Myanmar-Thailand-Bangladesch und Nepal-Indien sowie den Philippinen und Sri Lanka geleistet zu haben.

Im Rahmen der Regionalstrategie der EU bestand ein besonderer Schwerpunkt in der Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen und demobilisierter ehemaliger Kämpfer.

13 | „Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit – DCI (2007-2013)“, in: *Europa. Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung*, 20.10.2010, http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_de.htm [11.06.2015].

In Myanmar ist die EU die größte Quelle der Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen wie die muslimischen Rohingya.¹⁴



Die Projekte der Europäischen Union erstrecken sich auch auf Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Auf diese Weise können demokratische Strukturen und die Teilhabe lokaler Bevölkerungen und Institutionen gestärkt werden. | Quelle: Lynhdan, flickr ©.

Die – ebenfalls unabhängigen und öffentlich zugänglichen – Evaluierungen der Kooperation mit einzelnen asiatischen Ländern liefern weitere Indizien für die *soft power* der EU. So trug die EU durch die Verknüpfung von Diplomatie und gezielter Unterstützung (im Rahmen von EIDHR) philippinischer Menschenrechtsorganisationen entscheidend zur 2006 erfolgten Abschaffung der Todesstrafe auf den Philippinen bei.¹⁵ In Nepal leistet die EU einen „direkten Beitrag zur Ausweitung der Überwachung der Menschenrechte und partiell zur Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung gegen Frauen und besonders schutzbedürftige Menschen“.¹⁶ In Vietnam konnte die Situation

14 | Vgl. Particip, „Evaluation of the European Union’s regional co-operation with Asia. Final Report. Volume 1“, 03/2014, S.52-58, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2014/1326_vol1_en.pdf [11.06.2015].

15 | Vgl. Particip, „Evaluation of the European Commission’s Cooperation with the Philippines. Final Report. Volume 2“, 06/2011, S. 218, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-philippines-1299-annex-201106_en_0.pdf [30.06.2015].

16 | Vgl. Particip, „Evaluation of the Commission of the European Union’s Co-operation with Nepal Country Level Evaluation. Final Report, Vol. 1 – Main Report“, 03/2012, S. 20, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-nepal-1302-main-report-201203_en_0.pdf [11.06.2015].

ethnischer Minderheiten, vor allem hinsichtlich des Zugangs zur Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur in Hochlandregionen, durch mehrere EU-finanzierte Projekte verbessert werden, auch wenn oftmals die ärmsten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen nicht oder nur unzureichend profitierten.¹⁷ In Indien implementierte die Regierung in gemeinsamen Initiativen mit der EU Maßnahmen zur Teilhabe lokaler Bevölkerungen und Institutionen der Dorfebene an der ländlichen Entwicklungsplanung, wodurch demokratische Strukturen im kommunalen Bereich gestärkt wurden.¹⁸ Mit Blick auf die Situation in Thailand, um ein letztes von zahlreichen Beispielen zu nennen, setzte der Rat der Europäischen Union im Juni 2014 als Reaktion auf den Militärputsch im Land eine offizielle Erklärung auf, die zwei zentrale Maßnahmen enthält – erstens, die Aussetzung offizieller Besuche nach und aus Thailand und, zweitens, die Verschiebung der Unterzeichnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Thailand.¹⁹

Gleichzeitig können die hier angesprochenen Fälle der positiven Einflussnahme auf Menschenrechte und Demokratie nicht darüber hinwegtäuschen, dass die normative Macht der EU flächendeckend kaum zu umfassenden Veränderungen geführt hat. Trotz der mit fast allen EU-Partnerländern in Asien geführten Menschenrechtsdialoge klassifiziert der „Human Rights Risk Index 2014“ das Risiko für Menschenrechtsverletzungen in allen asiatischen Staaten (mit Ausnahme Japans, Südkoreas und Taiwans) weiterhin als „hoch“ oder „extrem hoch“.²⁰ Der Index wird jährlich von Reliefweb, einem Informationsservice des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) der Vereinten Nationen, veröffentlicht. Hinsichtlich der Todesstrafe ist festzustellen, dass diese in der ASEAN neben den Philippinen bislang nur in Kambodscha offiziell abgeschafft worden ist.

Trotz positiver Einflussnahme der EU auf Menschenrechte und Demokratie in Asien hat die normative Macht der EU flächendeckend kaum zu umfassenden Veränderungen geführt.

17 | Vgl. Particip, „Evaluation of the European Commission’s Cooperation with Vietnam. Final Report, Vol. 1“, 10/2009, <http://oecd.org/countries/vietnam/44652744.pdf> [11.06.2015].

18 | Vgl. Particip, „Evaluation of the European Commission’s Support to the Republic of India. Final Report“, 08/2007, S. 51, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-india-1091-main-report-200708_en_0.pdf [11.06.2015].

19 | Vgl. Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen des Rates zu Thailand“, Brüssel, 23.06.2014, http://parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/03/05/EU_30541/imfname_10477428.pdf [17.06.2015].

20 | Vgl. Reliefweb, „World: Human Rights Risk Index 2014“, <http://reliefweb.int/map/world/world-human-rights-risk-index-2014> [11.06.2015].

GRENZEN DES NORMATIVEN EINFLUSSES

Auch andere Beispiele verdeutlichen, dass die EU keinesfalls durchgängig als *soft power* erfolgreich gewesen ist. So zeigen Evaluierungsberichte der EU-Entwicklungskooperation z.B. mit China oder auch Bangladesch und auch hinsichtlich anderer Regionalismen in Asien wie vor allem der SAARC, dass die EU in diesen Fällen nur in geringem Maße eine Rolle als Ideengeber gespielt hat. Die Evaluierung der Kooperation mit China, die allerdings bereits einige Jahre zurückliegt, antwortete zusammenfassend auf die Frage, inwieweit die EU zur Förderung der Transition zu einer „auf Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Prozessen und Einhaltung der Menschenrechte beruhenden offenen Gesellschaft“ beigetragen habe, wie folgt: Die EU „stellte willkommene Beratung, Maßnahmen zur Kapazitätsbildung, Training, Bewusstseinsbildung etc. zur Verfügung; letztlich wird die Geschwindigkeit des Fortschritts jedoch von den chinesischen Prioritäten und Politiken gesteuert“.²¹ An dieser Stelle mag man einwenden, dass jedes andere als das hier festgestellte Ergebnis wohl auch nicht zu erwarten gewesen wäre. Abgesehen davon, dass die Resultate eines gut hundertseitigen Berichts nicht in einem Satz zusammengefasst werden können, lässt die hier wiedergegebene Evaluierungsfrage dennoch Zweifel daran aufkommen, ob die EU ihre Gestaltungsmöglichkeiten durch *soft power* realistisch einschätzte. Erwartete

Zwar pflegt die EU seit 1995 einen regelmäßigen Menschenrechtsdialog mit China, etwa zu den Rechten ethnischer Minderheiten sowie politischen Freiheiten, doch ist die Wirkung begrenzt.

die Europäische Kommission tatsächlich, einen substanziellen Beitrag zur Etablierung einer demokratisch verfassten offenen Gesellschaft in China leisten zu können? Das aktuelle Strategiedokument „EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation“ ist weniger ambitioniert formuliert (verständlich, da es sich um ein gemeinsames europäisch-chinesisches Papier handelt), indem lediglich von der Wünschbarkeit eines vertieften Austausches über die Menschenrechtsthematik „auf der Grundlage von Egalität und wechselseitigem Respekt“ die Rede ist.²² Zwar pflegt die EU seit 1995 einen regelmäßigen Menschenrechtsdialog mit China, bei dem Themen wie die Todesstrafe, die Rechte ethnischer

21 | Vgl. Particip, „Evaluation of the European Commission’s Co-operation and Partnership with the People’s Republic of China. Country Level Evaluation. Final Synthesis Report“, 04/2007, S.31, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2007/1077_vol1_en.pdf [11.06.2015].

22 | Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, „EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation“, S.4, http://eeas.europa.eu/china/docs/20131123_agenda_2020_en.pdf [11.06.2015].

Minderheiten sowie politische und bürgerliche Freiheiten zur Sprache kommen, doch lassen sich Wirkungen kaum nachweisen. In einer umfassenden Studie gelangt Katrin Kinzelbach sogar zu dem Urteil, dass die EU ihre Zielsetzung, das Menschenrechtsklima in China positiv zu beeinflussen, verfehlt habe. Mehr noch: Die EU habe das Gegenteil von dem erreicht, was sie eigentlich anstrebte. Über die Jahre, so Kinzelbach, seien die chinesischen Regierungsbeamten quasi zu Menschenrechtsdialog-Profis geworden. Die vertraulichen Gespräche hinter verschlossenen Türen seien zum diplomatischen Ritual verkommen und hätten den chinesischen Dialog-Teilnehmern gleichsam die Möglichkeit einer intensiven Fortbildung geboten, wie man am besten mit internationaler Kritik und Empfehlungen zu Chinas Menschenrechtspolitik umgehe und diese effektiv zurückweise.²³



Im Dezember 2014 fand der 33. EU-China Dialogue on Human Rights statt. In einer Studie stellte Katrin Kinzelbach, Associate Director am Global Public Policy Institute, fest, dass die EU es nicht geschafft habe, das Menschenrechtsklima in China positiv zu beeinflussen. | Quelle: Tashana Batista, EU-Rat / EAD, flickr ©11111.

Zugegeben: Der Fall Chinas ist komplex und kann nicht notwendigerweise als repräsentatives Beispiel für die *soft power* der EU in Asien insgesamt gelten. Gleichzeitig muss sich die EU aber auch

23 | Vgl. Katrin Kinzelbach, *The EU's Human Rights Dialogue with China: Quiet Diplomacy and its Limits*, London, 2014, S. 214. Für eine deutschsprachige Zusammenfassung vgl. Katrin Kinzelbach, „Menschenrechtsdialog in der Krise“, *Deutscher Studienpreis. Ergebnisse 2011*, http://koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/wissenschaft/studienpreis/preistraeger/2011/pdf/1-DSP-2011_Kinzelbach.pdf [11.06.2015].

die Kritik gefallen lassen, dass sie bestehende Chancen nicht hinreichend genutzt oder sogar wissentlich verspielt hat. Die Beziehungen mit SAARC liefern ein anschauliches Beispiel. Der Beobachterstatus der EU, der es Brüssel erlaubt, an den Gipfeltreffen der SAARC teilzunehmen, hat die Möglichkeit zur Stärkung der Beziehungen zwischen beiden Organisationen eröffnet. Dieses Potenzial wurde bisher jedoch nicht in vollem Umfang genutzt. Im Gegensatz zu anderen „Beobachtern“ entsandte die EU keine hochrangigen Repräsentanten – eine Tatsache, die sowohl von SAARC- als auch von EU-Beamten als irritierend gewertet wurde. Ein EU-Verantwortlicher bemängelte, dass viel Zeit und Mühe für die Erlangung des Beobachterstatus aufgewendet worden sei und dieser Erfolg nun dadurch relativiert werde, dass nicht die geeigneten Teilnehmer zu den Treffen geschickt würden. Ähnliche Bedenken werden hinsichtlich der ASEAN-EU-Beziehungen sowie des ASEM-Gipfels geäußert. In beiden Fällen werden von asiatischer Seite oftmals höherrangige Vertreter geschickt als von der EU; ein Umstand, der von den Regierungen Asiens missbilligend zur Kenntnis genommen wird. Das ASEAN-EU-Gipfeltreffen am 22. November 2007 in Singapur, das den 30. Jahrestag der Etablierung offizieller Beziehungen markierte, war hierfür ein Paradebeispiel. Das Treffen sollte planmäßig auf Ebene der Staats- und Regierungsoberhäupter abgehalten werden, doch anders als die ASEAN-Staaten nahmen nur wenige EU-Mitglieder mit ihren Regierungschefs teil. Beobachter sprechen noch heute von einer Blamage für die EU und einem „Gesichtsverlust“ für Singapur, der negativ in den diplomatischen Beziehungen nachhallt.²⁴

Fairerweise ist jedoch zu ergänzen, dass die EU aufgrund ihrer institutionellen Konstruktion nicht in gleicher Weise außenpolitisch auftreten kann wie ein Einzelstaat. Trotz fortschreitender Koordinierung in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten stellen sich die internationalen Beziehungen der EU weiterhin als Summe der Interessen und Strategien der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und der 28 Mitgliedstaaten dar. Nicht für alle zählen die Beziehungen mit Asien zu den obersten Prioritäten. Auch wenn das auswärtige Handeln der Union mit dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik eine Personifizierung erhalten hat, die die alltägliche Pflege der internationalen Beziehungen erleichtert, hat sich hierdurch die Effektivität europäischer Diplomatie zumindest im Verhältnis mit Asien nicht zwangsläufig erhöht. Der Besuch der damaligen Hohen Vertreterin Catherine Ashton am ASEAN-Sekretariat im November 2013 fand

24 | Vgl. Fn. 14, S. 23-24.

kaum öffentliche Beachtung, während der Aufenthalt von Hilary Clinton in ihrer Funktion als US-Außenministerin im September 2012 am selben Ort noch wochenlang in den Medien nachklang.

Letztlich trägt die hohe Diplomatie jedoch nur einen kleinen Teil zum Auf- und Ausbau normativer Macht bei. Ebenso wichtig, vielleicht bedeutender, ist die tägliche Realität der Ausgestaltung bilateraler und multilateraler Beziehungen, die sich als Kommunikation und Verhandlung im Verhältnis der Beamten der jeweiligen Regierungen vollzieht. Aufgrund der vielschichtigen Entscheidungsprozesse, umfassenden Koordinationsverfahren und ausgeprägten Rotationsprinzipien im EU-Apparat mangelt es der EU oftmals an der Flexibilität, in Verhandlungsprozessen Kompromisse einzugehen, sowie an der personellen Kontinuität, um wechselseitiges Vertrauen und Verständnis aufzubauen. So ist es ein offenes Geheimnis, dass die 2007 begonnenen und 2009 abgebrochenen Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der ASEAN vor allem daran scheiterten, dass die Brüsseler Vertreter angetreten waren, den EU-Entwurf durchzusetzen, ohne auf die spezifischen Forderungen und Wünsche der ASEAN eingehen zu wollen oder zu können.

FAZIT

Dies alles erweckt leicht den Eindruck, die EU habe ihr Ziel, normativen Einfluss in Asien auszuüben, verfehlt, oder sei zumindest weit weniger erfolgreich gewesen, als dies Brüssel gerne selbst darstellt. Ein solches Urteil würde aber verkennen, dass die Diplomatie nur eine Seite der Medaille darstellt. In der kaum im öffentlichen Blickwinkel stehenden Entwicklungszusammenarbeit mit Asien hat die EU, wie anhand der aufgeführten Beispiele dargestellt, durchaus die Rolle eines akzeptierten Ideengebers gespielt. Der südostasiatische Regionalismus sowie asiatische Diskurse zu Menschenrechten und Fragen der Demokratie und *good governance* spiegeln deutlich europäische Akzente wider.