

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/Australienwww.kas.de

Der Australien-ASEAN-Sondergipfel: die neue Bedeutung der ASEAN für Australien

- Vereint im Kampf gegen den Terrorismus -

Im Februar vergangenen Jahres hatte der australische Premier Malcolm Turnbull gemeinsam mit der Premierministerin von New South Wales, Gladys Berejiklian, für März 2018 einen Australien-ASEAN-Sondergipfel in Sydney angekündigt. Sondergipfel sind für die südostasiatische Staatengemeinschaft und ihre zehn Dialogpartner (Australien, Kanada, China, die EU, Indien, Japan, Neuseeland, Russland, Südkorea und die USA) nichts Neues; dieses Gipfeltreffen vom 17. und 18. März in Sydney war allerdings das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der ASEAN-Länder dieser Art in Australien, obwohl beide Seiten seit 1974 eng verbunden sind. Australien ist der älteste Dialogpartner der ASEAN. Seit 1974 unterstützt Australien die Vision der ASEAN einer regelbasierten, „inklusive“ und wirtschaftlich integrierten regionalen Staatengemeinschaft.¹ 2013 wurde eine australische diplomatische Vertretung der ASEAN in Jakarta angesiedelt, die verantwortlich ist für die Förderung der australischen Interessen in der ASEAN und bei ASEAN-geführten Prozessen. Seit 2014 sind Australien und ASEAN formell strategische Partner - mit einem Fokus auf Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft.² Gemäß der Volkszählung in Australien im Jahre 2016 sind fast 900.000 Australier ASEAN-stämmig; jedes Jahr heißt Australien mehr als eine Million Besucher aus den ASEAN-Staaten willkommen und umgekehrt besuchten 2016 drei Millionen Australier verschiedene ASEAN-Länder. Aktuell studieren ca. 100.000 Studenten aus ASEAN-Ländern in Australien und in den letzten vier Jahren haben 8.000 der insgesamt 18.000 Studenten, die unter dem New Colombo Plan der australischen Regierung akkreditiert sind, ihr Studium, Praktikum o.Ä. in ASEAN-Ländern aufgenommen.³

¹ Cf. im Folgenden ASEAN-Australia relations: <https://aseanaustralia.pmc.gov.au/asean-australia/relations>

² Cf. plan of action to implement the ASEAN-Australia Strategic Partnership (2015-2019)

³ Cf. New Colombo Plan der australischen Regierung, ein Vorzeige-Stipendienprogramm, gefördert vom australischen Außenministerium, ein Studiensemester oder Praktikum an einem der 40 Standorte in der Region Indo-Pazifik zu absolvieren.

Konrad-Adenauer-Stiftung
(Australia) Ltd

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/australien
www.kas.de

Die aktuellen gemeinsamen regionalen Herausforderungen von Australien und ASEAN können folgendermaßen zusammengefasst werden:⁴

- die Verbesserung der operativen Bedingungen für die Wirtschaft beider Seiten – einerseits durch Aufhebung der Handelsbarrieren im Rahmen des ASEAN- Australien-Neuseeland Freihandelsabkommens (AANZFTA) und andererseits der Förderung der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP);
- Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus durch Zusammenarbeit in bilateralen und regionalen Foren und der Implementierung der ASEAN-Australien „Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism“;⁵
- Bekämpfung von Menschenhandel;
- Förderung von Wirtschaftswachstum und Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen in Südostasien durch das australische Entwicklungshilfeprogramm in der Region.

Südostasien als Schlüsselregion der australischen Außenpolitik

Premierminister Malcolm Turnbull hat der ASEAN-Gemeinschaft in seinen außenpolitischen Grundüberzeugungen von jeher große strategische Bedeutung beigemessen – die Gemeinschaft als Ganzes gehört zu den drei wichtigsten Handelspartnern Australiens. Als der australische Premier im September 2016 auf dem ersten „ASEAN-Australia Biennial Summit“ in Laos die Einladung nach Sydney aussprach⁶, konnte er damals noch nicht ahnen, welche Bedeutung die Partnerschaft mit ASEAN erlangen würde. Der Gipfel in Sydney fand kurz nachdem die USA per Dekret Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte verhängt hatten statt und nachdem die USA sich bereits vor einem Jahr von dem transpazifischen Freihandelsabkommen losgesagt hatten. Der Gipfel fiel zudem zeitlich mit der Aufhebung der Begrenzung der Amtszeit des chinesischen Staatspräsidenten durch den chinesischen Volkskongress zusammen. Ebenso wie die Zementierung der Macht von Präsident Xi Jinping fortschreitet, hält der militärische Aufstieg Chinas unaufhaltsam an. All diese Entwicklungen tragen zum sicherheitspolitischen Bedeutungszuwachs der ASEAN in der Region bei. In einer Zeit außenpolitischer Ungewissheit und Instabilität bemühen sich globale Mächte wie China, Indien und Japan um mehr Einfluss in Südostasien. Experten betrachten die ASEAN als Schlüssel für Australien, die regelbasierte Ordnung in der Region wiederherzustellen. In seiner vielbeachteten Rede im Rahmen des Shangri-La Dialogs im letzten Jahr in Singapur hat der australische Premier ASEAN als „the regions' strategic convener“ bezeichnet.⁷ Die australische Außenministerin Julie Bishop hatte im letzten Jahr im Rahmen der Fullerton Lecture beim International Institute for Strategic Studies (IISS) in Singapur die Führungsrolle der

⁴ Cf. [https:// aseanaustralia.pmc.gov.au/asean-australia/relations](https://aseanaustralia.pmc.gov.au/asean-australia/relations)

⁵ Cf. ASEAN-Australia Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, Vientiane, Laos PDR, 7 September 2016

⁶ Chairman's statement of the first ASEAN-Australia Biennial Summit, 7Sept. 2016, Vientiane, Laos PDR: Turning vision into reality for a Dynamic ASEAN Community

⁷ Cf. IISS Shangri La Dialogue 2017: Keynote Address – Malcolm Turnbull

Konrad-Adenauer-Stiftung
(Australia) Ltd

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/australien
www.kas.de

ASEAN in der Region - mit Verweis auf die ASEAN-Charter und Blick auf die regelbasierte Ordnung - in den Vordergrund ihrer Rede gestellt.⁸

Das neue außenpolitische White Paper der australischen Regierung, das im November letzten Jahres veröffentlicht wurde, legt den regionalen Fokus einerseits auf den Indopazifik, stellt aber andererseits die Erfolge der ASEAN heraus, der es gelungen sei, in den vergangenen 50 Jahren zu Sicherheit und Wohlstand in der Region beizutragen.⁹ Die geografische Lage Südostasiens erklärt die australischen Ambitionen. Südostasien ist eine Schlüsselregion für den geostrategischen Wettbewerb im Indopazifik – die Region verbindet den Pazifik mit dem Indischen Ozean und beherbergt die wichtigsten Handelsrouten. ASEAN hat eine zentrale Rolle in der Einberufung regionaler Foren wie dem East Asian Summit inne. Das White Paper hebt die Priorität der bilateralen Beziehungen Australiens zu den einzelnen Staaten in Südostasien sowie zur ASEAN-Staatengemeinschaft als Ganzes hervor, um so das Engagement mit Blick auf ein „belastbares“ Südostasien zu verstärken. In diesem Zusammenhang steht beispielsweise auch das neue strategische Partnerschaftsabkommen von Australien mit Vietnam. Der ASEAN-Gipfel im März wurde bereits im White Paper als „historisch“ bezeichnet, da er die Verstärkung der strategischen Partnerschaft mit ASEAN auf der Grundlage gemeinsamer Interessen symbolisiert. Der Gipfel verdeutlicht erneut das Bekenntnis zu ASEAN und der fortdauernden Beziehungen zu den einzelnen Staaten in Südostasien. Ein Schlüsselement der umfassenden strategischen Partnerschaft ist die Verstärkung der Sicherheitskooperation mit Singapur, die u.a. die Entwicklung gemeinsamer militärischer Ausbildungsgebiete in Australien beinhaltet. Die australische Regierung will das Verteidigungsengagement mit Südostasien fördern, inklusive multilateraler Maßnahmen wie beispielsweise durch das ASEAN Defence Ministers' Meeting, das ADMM Plus Meeting der Verteidigungsminister. Eine enge Zusammenarbeit mit Singapur und Malaysia durch die „Five Power Defence Arrangements“¹⁰ ist ein wichtiger Bestandteil des australischen Engagements in der Sicherheitspolitik mit Südostasien. Die neue außenpolitische Orientierung und damit der Bedeutungszuwachs von ASEAN für Australien wird aktuell von Experten als „ASEAN flavored foreign policy“ bezeichnet.¹¹

Manchen Analysten gehen die Forderungen im jüngsten White Paper noch nicht weit genug. So kritisiert John Blaxland, dass den regionalen Verflechtungen in Südostasien im Vergleich zum Fokus „Indo-Pacific“ und „Quad“ (informeller strategischer Dialog zwischen Australien, den USA, Indien, Japan) zu wenig Beachtung geschenkt worden sei. Im Vergleich zum White Paper von 2012 „Australia in the Asian Century“ indes sei es eine Weiterentwicklung.¹² Die Bedeutung der ASEAN-Region wird auch

⁸ Cf. Change and Uncertainty in the Indo-Pacific. Strategic Challenges and Opportunities, 28th ISS Fullerton Lecture, minister for Foreign Affairs, the Hon. Julie Bishop MP

⁹ Cf. Im Folgenden 2017 Foreign Policy White Paper, November 2017, australisches Außenministerium

¹⁰ 1971 initiierte Reihe multilateraler verteidigungspolitischer Abkommen: Five Power Defence Arrangements: Australien, Großbritannien, Malaysia, Singapur und Neuseeland

¹¹ Cf. Graeme Dobell: ASEAN and Australia peer from the summit, in the ASPI Strategist, 19. März 2018

¹² Cf. John Blaxland: “Plan B: Australia’s Foreign Policy white paper”

Konrad-Adenauer-Stiftung
(Australia) Ltd

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/australien
www.kas.de

parteiübergreifend erkannt: „ASEAN is critical for Australia's security“ - so Penny Wong, Oppositionsführerin im australischen Senat und „Shadow-Außenministerin“ der Labor Partei.¹³

Ergebnisse des Sondergipfels

Nach dem Motto „enhancing regional collaboration to strengthen our Security and Prosperity“ fand der Australien-ASEAN-Summit entlang zweier unterschiedlicher thematischer Stränge statt – einem „Business Summit“ und der „Counter-Terrorismus-Konferenz“; letztere knüpfte an die ASEAN-Australien „Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism“ von 2016 an, mit dem Ziel, die regionale Konnektivität und Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus zu verstärken.

In seiner Ansprache zur Eröffnung der Australien-ASEAN „Counter-Terrorismus Konferenz am 17. März in Sydney stellte Peter Dutton, der Minister des neuen australischen allumfassenden Ministeriums für „Home Affairs“, die Schlüsselrolle der ASEAN in der Region in den Vordergrund. „ASEAN is our key partner in the security of our region“.¹⁴ In einer sehr dezidierten Rede verwies der Minister auf die vielfältigen Bedrohungen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit mit Fokus auf die terroristische Bedrohungslage, die durch die Nutzung neuer Technologien und des Cyberraums verschärft sei. Die Erkenntnis, dass nationale Sicherheit nicht ohne regionale Sicherheit Bestand hat – es sind komplementäre Imperative - lässt Australien und die ASEAN-Staaten näher rücken. „Terrorism and violent extremism transcend national borders... countering the threat requires a united and cohesive regional effort involving coordination between our respective national security and law enforcement agencies“.¹⁵

Die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding (MoU) zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, der Abwehr von Terrorismus-Finanzierung und gewalttätigem Extremismus wird von den Beteiligten als „historisch“ bezeichnet. Das MoU umfasst sehr konkrete Maßnahmen, wie beispielsweise technische Zusammenarbeit, Austausch über best practices in Gesetzgebungsprozessen, regionale Dialoge und Workshops insbesondere zu den neuen Instrumentarien, u.a. Abwehr von Online Radikalisierung.¹⁶

Im Rahmen des Business Summit wurden drei strategische Schwerpunkte gesetzt: 1. das CEO-Forum zur Verstärkung der wirtschaftlichen Integration, digitaler Transformation, zukünftiger Energiequellen, Tourismusentwicklung und Entwicklungen im Luftverkehrssektor, 2. einer SME-Conference zur Förderung der klein- und mittelständischen Unternehmen und 3. einer besonderen Initiative zur Förderung von Frauen in der Wirt-

¹³ Cf. Brendan Nicholson: „Penny Wong: ASEAN is critical for Australia's Security“, in: the ASPI The Strategist, 25. Januar 2018

¹⁴ Cf. Peter Dutton: Opening address to the ASEAN Counter terrorism Conference, Sydney, 17. März 2018, in minister.homeaffairs.gov.au

¹⁵ Cf. ibid

¹⁶ Cf. MoU Australia ASEAN on Counter-terrorism

Konrad-Adenauer-Stiftung
(Australia) Ltd

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/australien
www.kas.de

schaft. Darüber hinaus wurde die neue Initiative ASEAN–Australien zu „smart cities“ mit besonderem Bezug auf nachhaltige Entwicklung und regionale wirtschaftliche Integration verabschiedet.

In der 29-Punkte „Sydney Declaration“, auf die sich der australische Premier und die ASEAN Staatschefs am 18. März geeinigt haben, werden die Spannungen auf der koreanischen Halbinsel und das Nuklearprogramm Nordkoreas als Bedrohung des regionalen und globalen Friedens und der Sicherheit festgehalten und ein Appell an Nordkorea gerichtet, den Verpflichtungen der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates nachzukommen. In der gemeinsamen Erklärung wird China nicht direkt kritisiert, aber die Bedeutung der „non-militarisation“ hervorgehoben, damit wird indirekt Bezug auf Chinas Ausbau von Militärstützpunkten im Südchinesischen Meer genommen: „we reaffirm the importance of maintaining and promoting peace, stability, maritime safety and security, freedom of navigation and overflight in the region. We emphasise the importance of non-militarisation and the need to enhance mutual trust and confidence, exercise self-restraint in the conduct of activities and avoid actions that may complicate the situation“.¹⁷ Darüber hinaus wird auch der „code of conduct“ im Südchinesischen Meer bekräftigt. Die bilateralen und regionalen Mechanismen in der Verteidigungskooperation über das ASEAN Regional Forum (ARF) und das ADMM plus werden ebenfalls weiter fortgeschrieben.

Unter dem Kapitel „Future Prosperity“ wurden neben umfassenden Maßnahmen zur Vertiefung der ASEAN-Australien wirtschaftspolitischen Integration und der Konnektivität in Infrastruktur-Bereichen insbesondere Dialogmechanismen zur Cyber-Sicherheit festgehalten. Im Vorfeld des Gipfels hatte Botschafter Tobias Feakin, der Cyber-Beauftragte des australischen Außenministeriums in einem Interview bekräftigt, dass die Komplexität der Cyberraums verstärkter internationaler Aufmerksamkeit bedürfe und daher die mit Cyber-Sicherheit verbundenen Themen eine zentrale Rolle bei dem ASEAN-Australien Gipfel einnehmen.¹⁸

Fazit

Der Gipfel hat aufs Neue bestätigt, dass Südostasien als Tür zu Asien in der australischen Außenpolitik fungiert, während Australien der Stabilitätsanker für die ASEAN-Staaten ist. Die Kontinuität und Beständigkeit in der australischen Außenpolitik gegenüber Südostasien auf der Grundlage einer regelbasierten Ordnung und der Respekt gegenüber internationalem Recht belegen dies. Es gilt nun, nicht nur Antworten auf den Großmächte-Wettbewerb in der Region zu finden, sondern zu definieren, wie sich die ASEAN Staatengemeinschaft neu erfinden kann, um für die einzelnen Mitglieder relevant zu bleiben und den aktuellen Herausforderungen standzuhalten. Die gemeinsame Sicherheit ist im Interesse der jeweiligen ASEAN-Länder, im regionalen Interesse und auch im Interesse Australiens, ASEAN als Institution zu stärken.

¹⁷ Cf. Joint Statement of the ASEAN-Australia Special Summit: The Sydney Declaration, 18.3. 2018, in aseanaustralia.pmc.gov.au

¹⁸ Cf. Tobias Feakin, in The Australian Wochenend-Ausgabe, 17./18. März 2018

**Konrad-Adenauer-Stiftung
(Australia) Ltd**

AUSTRALIEN

DR. BEATRICE GORAWANTSCHY,
LEITERIN REGIONALPROGRAMM
AUSTRALIEN UND PAZIFIK

19. März 2018

www.kas.de/australien
www.kas.de

Die Rück- oder Wiederbesinnung auf Südostasien ist Ausdruck des wachsenden Einflusses Chinas in der Region und in Australien selbst. Die australische Regierung wird dem Konsensprinzip und der Funktionsweise der ASEAN gerecht und machte bereits vor Beginn des Gipfels deutlich, wie wichtig die bilateralen Beziehungen zu den einzelnen ASEAN Ländern sind. Die Beziehungen zu Vietnam wurden mit einem „strategischen Partnerschaftsabkommen“ bekräftigt und auf eine neue Ebene gehoben.

Der Gipfel war weit mehr als symbolischer Akt und kann als Erfolg für die australische Regierung und ihre Countersparts in der ASEAN-Region bewertet werden. Man kann von derartigen Treffen keine unmittelbaren Lösungen erwarten, wohl aber das Aufzeigen von Wegen zur Bewältigung der Konflikte und Herausforderungen und eine weitere Form der Vertrauensbildung. Der australische Premier Turnbull und sein singapurischer Counterpart Lee Hsien Long haben in ihrer gemeinsamen Pressekonferenz zum Abschluss der Gipfels das Ziel bekräftigt, Verhandlungen zu Verhaltensregeln im südchinesischen Meer vorantreiben zu wollen. Und alleine mit dem MoU zur Terrorismusbekämpfung konnte ein konkretes Ergebnis erreicht werden, deren Maßnahmen nun der Umsetzung bedürfen.

Insbesondere in den Bereichen der Bekämpfung von Terrorismus und mit den Dialogmechanismen zur Cybersicherheit können Australien und die ASEAN ihre Synergien bündeln und die gemeinsamen Herausforderungen vereint angehen. Der verstärkte Austausch von Australien und der EU als gleichgesinnte Partner auf der Grundlage des EU-Australien Rahmenabkommens sowie zwischen der ASEAN und der EU bzw. in trilateraler Kooperation Australien-ASEAN-EU zu diesen Themenfeldern – sowohl auf Regierungsebene als auch in 1.5 und 2.0 Track-Foren - kann diesen Bemühungen eine größere Breitenwirkung verleihen.