

Februar 2024

# Länderbericht

Multinationaler Entwicklungsdiallog (MNED) Brüssel



## Zwischen Anspruch und Realität: Europäische Diplomatie gegenüber dem Indo-Pazifik

*Ministertreffen von EU-ASEAN und EU-Indo-Pazifik-Forum in Brüssel*

---

*Jonas Nitschke, Dr. Olaf Wientzek*

Während die Öffentlichkeit gebannt auf den EU-Sondergipfel am 1. Februar blickte, fanden nahezu zeitgleich wichtige Treffen zwischen Vertretern des Indo-Pazifik und der EU statt: Nach einem „Pazifik-Tag“ im Europäischen Parlament trafen sich am Vormittag des 2. Februar im Rahmen des Ministertreffens des EU-Indo-Pazifik-Forums Vertreter der 27 EU-Staaten mit ihren Kollegen aus der Region. Etwa 70 Delegationen von der östlichen und südlichen Küste Afrikas über die arabische Halbinsel und Asien bis hin zu den Inselstaaten des Pazifischen Ozeans nahmen an den Verhandlungen teil. Das Forum ist ein wichtiger Bestandteil der im Herbst 2021 verabschiedeten Strategie der Europäischen Union für die Zusammenarbeit im indo-pazifischen Raum. Die Nicht-Einladung der USA, einem Schlüsselpartner der EU in der Region, wirft jedoch Fragen auf. Am Nachmittag folgte das erste EU-ASEAN-Ministertreffen seit 2023. Gerade zu aktuellen Konflikten traten bei beiden Foren einige Divergenzen zutage. Mehr Einigkeit zeigte sich bei Fragen wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

### Hintergrund zur Indo-Pazifik-Strategie der EU aus dem Jahr 2021

Im September 2021 positionierte sich die EU mit einer eigenen Strategie für die Zusammenarbeit im Indo-Pazifik. Die Region gewinnt für die EU zunehmend an strategischer Bedeutung. Die EU ist einer der wichtigsten Investoren, der führende Partner in der Entwicklungszusammenarbeit und bei Handelsverträgen im indo-pazifischen Raum. Auf die Region entfallen zusammen über 70 % des weltweiten Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie über 60 % der ausländischen Direktinvestitionen.<sup>1</sup>

Die Umsetzung der EU-Strategie umfasst u.a. den Abschluss von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Malaysia und Thailand, die Aufnahme von Verhandlungen mit den Malediven und die Realisierung des Partnerschaftsabkommens der EU mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP). Darüber hinaus zielt die Strategie darauf ab, mit indo-pazifischen Partnern enger zu kooperieren, um globale Wertschöpfungsketten zu stärken, die Handelsbeziehungen zu diversifizieren und technologische Standards zu prägen. Im September 2023 wurden zudem beim ASEAN-Indo-Pazifik-Forum 22 Projekte der EU-Initiative „Global Gateway“ vorgestellt.

Die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Australien und Indonesien sollen abgeschlossen werden, während die Gespräche mit Indien wieder aufgenommen werden sollen. Grüne Allianzen zur Bekämpfung des Klimawandels, die

---

<sup>1</sup> [EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-press/press-room/2021/09/21-statement-2021-09-21)

Unterstützung der Meerespolitik, digitale Partnerschaften, die Zusammenarbeit in der Forschung und die Stärkung des Gesundheitswesens sind ebenfalls wichtige Bestandteile. Weitere Schwerpunkte der Strategie sind die Konnektivität (insbesondere im Kontext Global Gateway) und die Sicherheit im Seeverkehr (mit Blick auf das Südchinesische Meer).

### **Kontroversen, viele Teilnehmer und bemerkenswerte Abwesenheiten beim Ministertreffen des Indo-Pazifik-Forums**

Der Fokus des dritten Ministerialtreffens des Indo-Pazifik-Forums lag insbesondere auf drei thematischen Schwerpunkten: Während der Vizepräsident der Europäischen Kommission Maroš Šefčovič die Diskussionsrunde zum „*grünen Wandel*“ leitete, konzentrierten sich die weiteren Diskussionen vom Hohen Repräsentanten Josep Borrell und dem Kommissar für Wirtschaft und Währung Paolo Gentiloni auf *"geopolitische und sicherheitspolitische Herausforderungen"* sowie den *"gemeinsamen Wohlstand, wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit und Investitionen"*.<sup>2</sup>

Borrell versprach, die Rolle der EU bei der Sicherheit im indopazifischen Raum zu stärken, auch wenn er offen einräumte, dass die außenpolitischen Prioritäten der EU derzeit auf der Ukraine und dem Nahen Osten liegen. Er machte auch klar, dass die EU keine militärische Flotte hat, die man einsetzen könne.<sup>3</sup> Am Rande des Treffens kündigte die EU 56 Millionen Euro humanitärer Hilfe für die Region an, die vor allem Bangladesch (26,5 Millionen) und Myanmar (19,2 Millionen) zugutekommen sollen.

Kontrovers war der Austausch zu aktuellen Konflikten in der Welt – keine Überraschung angesichts der Diversität des Teilnehmerfeldes: neben Delegationen aus Südostasien und dem Pazifik, waren auch einzelne afrikanische Länder, Golfstaaten (z.B. Vereinigte Arabische Emirate) sowie Länder Südasiens vertreten. Insbesondere die Auswirkungen der Krise am Roten Meer und im Nahen Osten auf die Region überschatteten die Diskussionen. Einige Länder wie Indonesien, Sri Lanka oder Pakistan warfen der EU vor, unterschiedliche Maßstäbe anzulegen. Die indonesische Außenministerin Retno Marsudi sprach in diesem Kontext von der mangelnden Konsistenz der EU in Bezug auf die eigenen Werte und den Handlungen in Gaza und der Ukraine. Allerdings wurden bei den Statements auch die verschiedenen Positionen innerhalb der EU zur Lage im Nahen Osten deutlich.<sup>4</sup>

Auch wenn mehrere EU-Beamte die Vielzahl von Delegationen bei dem Treffen in Brüssel von 20 EU-Ministern und etwa 25 Ministern aus dem Indo-Pazifik und ASEAN betonten, bleibt dennoch ein fader Beigeschmack zurück: Bei den meisten grossen Mitgliedstaaten fehlte die erste Reihe: So waren weder der neue französische Außenminister Stéphane Séjourné noch die deutsche Außenministerin Annalena Baerbock – sie wurde von Staatsminister Tobias Lindner vertreten – vor Ort.

---

<sup>2</sup> [Brussels hosts the 3rd EU Indo-Pacific Ministerial Forum | FPS Foreign Affairs - Foreign Trade and Development Cooperation \(belgium.be\)](#)

<sup>3</sup> [EU's courtship of Indo-Pacific gets cold shoulder from big powers – POLITICO](#)

<sup>4</sup> [EU grilled on Gaza at Indo-Pacific talks – DW – 02/02/2024](#)

Allerdings waren auch die wichtigsten Partnerstaaten der EU und der NATO im Indo-Pazifik nicht durch ihre Außenminister vertreten. Der japanische Außenminister Yōko Kamikawa, die australische Außenministerin Penny Wong, der indische Außenminister Subrahmanyam Jaishankar und der neue südkoreanische Außenminister Cho Tae-yul fehlten bei dem Treffen. Die USA, die beim zweiten Forum während der schwedischen Ratspräsidentschaft im Mai 2023 in Stockholm noch teilnehmen durften, waren dieses Mal nicht eingeladen, laut mehreren Berichten hatte sich vor allem Frankreich dagegen ausgesprochen, was nicht bei allen Mitgliedstaaten gut ankam. Seinerzeit nahm Derek Chollet, ein Berater des US-Außenministeriums an den Konsultationen teil.<sup>5</sup>

### Dissens auch beim EU-ASEAN-Ministertreffen

Erstmals seit Dezember 2022 fand am Freitagnachmittag zudem das EU-ASEAN-Ministertreffen statt. Nach der (recht aktiven) Präsidentschaft Indonesiens im vergangenen Jahr, in der unter anderem erstmals der EU-ASEAN-Energiedialog stattfand, hat nun Laos, ein enger Verbündeter Chinas, den Vorsitz des südostasiatischen Regionalblocks inne. Angesichts der enormen Diversität der Mitgliedschaft, aber auch der engen Verbindungen zwischen Vientiane und Peking verwundert es nicht, dass bestimmte Themen in den Schlussfolgerungen<sup>6</sup> nicht ausdrücklich angesprochen wurden oder klar Divergenzen durchscheinen liessen.

Wie auch beim Indo-Pazifik-Ministertreffen wurden unterschiedliche Bewertungen aktueller Konflikte deutlich: So hält der Abschlusstext nur fest, dass die „meisten Mitglieder des Treffens“ den Krieg in der Ukraine aufs Schärfste verurteilen. Zudem wird auf die Haltung der Teilnehmer zur Resolution der UN-Generalversammlung vom 2. März 2022 verwiesen, welche die russische Aggression verurteilt, bei der sich Vietnam und Laos aber enthalten hatten. Taiwan wird ebenfalls nicht explizit erwähnt, und die Erklärung mahnt die Akteure im Südchinesischen Meer lediglich zur Zurückhaltung, während sie gleichzeitig vor einseitigen Aktionen warnt, die den Frieden und die Stabilität in der Region gefährden könnten, ohne jedoch auf das zunehmende Eskalationspotenzial und das expansive Verhalten von Seiten Chinas detaillierter einzugehen.<sup>7</sup>

Auch bei den Passagen zur Situation im Nahen Osten, Myanmar und Nordkorea werden die unterschiedlichen Standpunkte sichtbar. Die Unterhändler der ASEAN schlugen einen Aufruf zu einem *"dauerhaften Waffenstillstand"* im Nahen Osten vor. Letztlich hält die Erklärung die Verurteilung der Angriffe auf Zivilisten, die Forderungen nach einem schnellen und ungehinderten humanitären Zugang, nach der sofortigen und bedingungslosen Freilassung der Geiseln und nach einer friedlichen Lösung entlang der Zweistaatenlösung fest.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> [Counselor Chollet's Travel to Sweden - United States Department of State](#)

<sup>6</sup> Die gesamte Erklärung ist [hier](#) zu finden.

<sup>7</sup> [Joint statement of the 24th EU-ASEAN ministerial meeting - Consilium \(europa.eu\)](#)

<sup>8</sup> [European Union forum on Indo-Pacific will lack US and China, which were not invited | South China Morning Post \(scmp.com\)](#)

Deutlich mehr Einigkeit gab es hingegen bei der Unterstützung der „robusten“ Wirtschaftszusammenarbeit, der Stärkung von Handels- und Investitionsmöglichkeiten, aber auch beim Bekenntnis zur Reform der WTO.

### **Kommentar: Ein langer Weg zur klaren strategischen und außenpolitischen Ausrichtung**

Auch wenn die EU seit der Veröffentlichung der eigenen außenpolitischen Vision für den Indo-Pazifik an einer umfassenden Strategie für die Region arbeitet und versucht die südostasiatischen Partner enger an sich zu binden, wurde in der vergangenen Woche wieder einmal deutlich: Es liegt noch ein langer Weg vor ihr.

Josep Borrell formulierte 2021 ehrgeizige Ziele für die Strategie: man wolle diese nutzen, um den Beziehungen zu China neue Impulse von europäischer Seite zu geben, indem man den Ansatz verfolge, China als „Partner, Konkurrent und Rivale“ zu behandeln. Gleichzeitig sollte sich die EU verstärkt dafür einsetzen, die Beziehungen mit dem Rest Asiens, insbesondere mit gleichgesinnten Partnern im Indo-Pazifik, auszubauen.<sup>9</sup> Um diesen hohen Ansprüchen gerecht zu werden, muss die EU bei solchen Foren geschlossen auftreten. Interne Streitigkeiten (wie etwa um die Teilnahme der USA) werden auch in Peking registriert. Insbesondere Partner wie die Philippinen müssen das Gefühl haben, sich auf die EU und die Klarheit ihrer Ausrichtung verlassen zu können.<sup>10</sup> Wenn man die Verstärkung der Partnerschaft mit dieser Schlüsselregion ernst nimmt, dann müssen auch die Schwergewichte Frankreich, Deutschland und Italien einem solchen Forum die angemessene Bedeutung beimessen, was sich auch in der Hochrangigkeit der Teilnehmer widerspiegeln sollte. Borrells freimütiges Eingeständnis, dass die Region aktuell nicht erste Priorität sei, ist ebenfalls wenig hilfreich.

Wenn man von den USA die Unterstützung bei sicherheitspolitischen Fragen in Europa einfordert, muss man Washington diese Kooperationsbereitschaft mit Hinblick auf den Indo-Pazifik umgekehrt auch anbieten. Eine Einladung wäre auch ein wichtiges Zeichen an Peking gewesen, dass sich die EU hier eng mit Washington abstimmt und eine klare Strategie für die Region verfolgt.

Die EU muss sich kommunikativ, strategisch und inhaltlich klarer fokussieren und auch der enormen Diversität der vertretenen Staaten (von denen einige besonders enge Verbündete Chinas sind) gerecht werden. Einige sind bei bestem Willen weder politisch, strategisch noch wirtschaftlich als „gleichgesinnt“ zu bezeichnen; die EU wird hier kaum Einflussmöglichkeiten haben. Gleichzeitig machen die letzten Treffen deutlich, dass auch bei vielen grundsätzlich kooperationsoffenen Partnern das Selbstbewusstsein gestiegen ist und die EU gerade bei außenpolitischen Fragen auf mehr Gegenwind stößt. Durch die Vielzahl der geladenen Länder zeigt sich die EU zwar als sehr inklusiv, in puncto Verlässlichkeit wird die EU jedoch anderweitig bei den entscheidenden Partnern im Indo-Pazifik punkten müssen: Hier kann die Global

---

<sup>9</sup> [Indo-Pazifik: Die EU braucht einen strategischen Ansatz | EEAS \(europa.eu\)](#)

<sup>10</sup> [No invitation from EU, again – POLITICO](#)

Gateway Initiative eine Rolle spielen, wenn mehr Projekte von strategischer Bedeutung in Angriff genommen werden.

Der wichtigste Hebel, den die EU derzeit in der Region hat, ist jedoch immer noch der Handel. In der zu Ende gehenden Legislaturperiode schloss die EU-Freihandelsabkommen mit Neuseeland und Vietnam ab - mit Australien gelang dies noch nicht. Diese Bilanz ist ausbaufähig. Einflussmöglichkeiten der EU werden davon abhängen, wie diese Gespräche mit Indonesien, Indien und Thailand weitergehen. Insbesondere mit den ersten beiden bleiben die Verhandlungen jedoch alles andere als leicht. In Indonesien stehen am 14. Februar Präsidentschaftswahlen an, wo mit Prabowo Subianto eine deutlich kritischere Stimme gegenüber der EU die Nachfolge von Joko Widodo antreten könnte. Der zukünftige Umgang mit Indonesien im Kontext des Freihandelsabkommens könnte entscheidend für den Einfluss in der Region sein. Ein wichtiges Gelegenheitsfenster bieten auch die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit den Philippinen. Will die EU als wichtigerer Faktor wahrgenommen werden, braucht es in den kommenden Jahren mehr Abschlüsse.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek  
Direktor des Multinationalen Entwicklungsdialogs (MNED) Brüssel  
Hauptabteilung für Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[olaf.wientzek@kas.de](mailto:olaf.wientzek@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)