

3/2010

August 2010

## Der 8. ASEM-Gipfel in Brüssel

**Wilhelm Hofmeister**

Am 04. und 05. Oktober 2010 wird in Brüssel das 8. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus Asien und Europa stattfinden. Seit dem ersten Treffen 1996 in Bangkok hat sich dieses Asia-Europe Meeting (ASEM) als wichtigstes Forum des biregionalen Dialogs etabliert. Hatte das Treffen in Bangkok 25 Teilnehmer – die 15 EU Mitglieder einschließlich des Präsidenten der EU Kommission sowie die erst sieben Mitglieder der ASEAN-Gemeinschaft plus China, Japan und Südkorea – so wird es in Brüssel insgesamt 48 Teilnehmer geben. Neben den nun insgesamt 27 EU-Mitgliedern und dem EU-Präsidenten sind das die mittlerweile 10 ASEAN-Mitglieder und ein Vertreter des ASEAN Sekretariats, China, Japan und Südkorea, die 2006 aufgenommenen Staaten Indien, Pakistan und die Mongolei sowie Australien, Neuseeland und Russland, die 2010 unter dem sogenannten „Temporary Third Category Arrangement“ aufgenommen werden. 58% der Weltbevölkerung und 60% des Welthandels werden – wie in offiziellen ASEM-Verlautbarungen gerne betont wird – auf dem ASEM-Gipfel repräsentiert sein.

Masse allein garantiert aber noch keinen politischen Erfolg. Im Vorfeld des Brüsseler Gipfels werden von Beobachtern, aber auch Regierungsvertretern beider Seiten gelegentlich einige kritische Fragen gestellt, denen wir hier nachgehen wollen:

- welchen konkreten Beitrag leistet ASEM zur Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen Asien und Europa und eventuell auch zur Verständigung auf gemeinsame Positionen im Hinblick auf internationale Ordnungsfragen?
- soll und kann sich ASEM entwickeln von einer eher informellen Plattform des Dialogs zu einem Forum, auf dem konkrete Vereinbarungen über zentrale Fragen der beiderseitigen Agenda verhandelt und getroffen werden?
- welche institutionellen Arrangements sind wünschenswert und vorhersehbar, um die Arbeitsweise und Arbeitsmethoden von ASEM zu verbessern?

## Der Beitrag von ASEM zur Entwicklung der bilateralen Beziehungen Asien - Europa

Die Veranstaltung des ersten ASEM-Gipfels, die auf eine Initiative Singapurs zurückgeht, hatte zwei Motive:<sup>1</sup> Da sich nach dem Ende des Kalten zu Beginn der neunziger Jahre die politische und wirtschaftliche Landschaft im Raum Asien-Pazifik veränderte und erhebliche Ungewissheit über die Folgen der beginnenden wirtschaftlichen Öffnung Chinas bestand, war einerseits aus südostasiatischer Perspektive eine größere Präsenz der Europäer erwünscht, um möglichst viele Akteure in der Region zu engagieren. Dadurch sollte bewirkt werden, dass keine Macht allein zu dominant würde. Andererseits hatten die Europäer selbst mit der 1994 von der Kommission verabschiedeten neuen „Asien-Strategie“<sup>2</sup> ihren Willen ausgedrückt, ihre Präsenz, ihr Profil und ihren Einfluss in Asien zu stärken. Die Initiative der Regierung Singapurs, ein informelles Dialogforum für Führer aus Asien und Europa zu schaffen, fiel daher in Europa auf wohlwollende Reaktionen.

Der erste ASEM-Gipfel in Bangkok war für die Europäer ein willkommener Anlass, um nach Jahrzehnten einer eher geringeren Beachtung Asiens ein neues gemeinschaftliches Interesse an dem Kontinent und insbesondere an Ost- und Südostasien zu demonstrieren. In dem Maße, in dem das dortige Wirtschaftswachstum und hauptsächlich die aufkommende Macht Chinas Aufmerksamkeit in Europa erhielten, stellten die europäischen Politiker und Wirtschaftsführer fest, dass ihre politischen Beziehungen zu Asien nicht sehr intensiv entwickelt waren. Das Treffen in Bangkok diente dazu, ihre Bereitschaft zu unterstreichen, Europa zu einem globalen Akteur gegenüber den wirtschaftlich, aber auch politisch wichtigeren Schwellenländern werden zu lassen. Gleichzeitig wollten sie die damals in verschiedenen Regionen aufgekommenen Befürchtungen zerstreuen, die Europäische Union würde eine „Festung Europa“ errichten und sich von der Außenwelt abschotten. Nicht zuletzt war der Bangkok-Gipfel für die Europäer auch eine Art Antwort auf die seit 1989 bestehende APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), die die USA wirtschaftlich noch enger mit dem asiatisch-pazifischen Raum verbinden würde und bei den Europäern einige Sorgen hervorrief, gegenüber der neuen Wachstumsregion den Anschluss zu verlieren.

---

<sup>1</sup> Für weitergehende Analysen vgl. Yeo Lay Hwee: „The Origins and Development of ASEM and EU-East Asia Relations“ in: Philomena Murray (ed.): *Europe and Asia. Regions in Flux*. London: Macmillan 2008, S. 102–121; Loewen, Howard/Nabers, Dirk (2008): „The Asia-Europe Meeting (ASEM) and its Contribution to the Political Management of Globalisation“ in: Jürgen Rüländ et al. (eds.) *Asian-European Relations. Building Blocks for Global Governance?* London: Routledge, S. 95-113

<sup>2</sup> European Commission, 1994, „Towards a New Asia Strategy“, Communication from the Commission to the Council, COM (94) 314 final, Brussels.

Während die Asiaten einen offenen informellen Dialog begründen wollten, der dazu dienen sollte, ganz allgemein die beiderseitigen Beziehungen zu stärken und in einem breiten Themenbereich gegenseitiges Verständnis zu fördern und damit auch Grundlagen für eine engere Kooperation in anderen Foren zu legen, wollten die Europäer den Dialog zunächst hauptsächlich auf Wirtschaftsthemen konzentrieren, vor allem solche, die im Rahmen der WTO-Verhandlungen wichtig waren. Am Ende verständigte man sich auf eine deutlich breitere Agenda, die auch einen politischen Dialog einbezog, sich dabei aber eher auf Themen gemeinsamen Interesses konzentrierte, ohne auf spezifische Fragen wie etwa die Menschenrechte oder die Situation in Ost-Timor einzugehen.

Der Gipfel von Bangkok war ein Erfolg und hatte konkretere Ergebnisse, als ursprünglich erwartet worden war. Die Führer aus Asien und Europa vereinbarten verschiedene Kooperationsprojekte und verständigten sich auf die Durchführung weiterer Gipfeltreffen. Außerdem verabredete man zusätzliche Treffen zwischen den Außen- und Wirtschaftsministern. Die Gründung eines Wirtschaftsforums (Asia-Europe Business Forum, AEBF), der Asien-Europa Stiftung (Asia-Europe Foundation, ASEF) und eines gemeinsamen Zentrums für Umwelttechnologie (Europe-Asia Environmental Technology Centre) wurden beschlossen. Zudem wurde die gemeinsame Erarbeitung einer Art Rahmenvereinbarung für die künftige Zusammenarbeit (Asia-Europe Cooperation Framework, AECF) abgesprochen. AECF wurde auf dem ASEM-Gipfel in Seoul im Jahr 2000 verabschiedet.<sup>3</sup>

Seit dem Gipfel von Bangkok spricht man von drei Pfeilern des ASEM-Prozesses: einem politischen, einem wirtschaftlichen und einem soziokulturellen. Der politische Pfeiler besteht aus den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, den Treffen von Ministern und leitenden Beamten sowie anderen Begegnungen und Seminaren etc. von Experten zu verschiedenen politischen Themen. Die Offenheit und Flexibilität des ASEM-Prozesses hat es ermöglicht, dass nach Interesse oder Bedarf neue Themen rasch auf die Agenda genommen werden können.

Der wirtschaftliche Pfeiler dient als Fundament für den Dialog über wirtschafts- und finanzpolitische Fragen. In diesem Rahmen sind vor allem die Wirtschafts- und Finanzminister, hohe Beamte und Experten sowie nicht zuletzt die *business community* und das AEBF engagiert. Die Zweckmäßigkeit dieses Dialogforums zeigte sich beispielsweise beim letzten ASEM-Gipfel 2008 in Peking, wo die Führer aus Asien und Europa über die Reaktion auf die erst wenige Wochen zuvor ausgebrochene Finanzkrise diskutierten und den G 20-Gipfel in Washington mit vorbereiteten. Im April 2010 haben die Finanzminister der ASEM-

---

<sup>3</sup> [http://eeas.europa.eu/asem/docs/aecf\\_2000\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/asem/docs/aecf_2000_en.pdf)

Mitglieder in Madrid über die Reform des internationalen Finanzsystems und eine neue Architektur des Finanzmarktes gesprochen. Das wird auch ein wichtiges Thema des Gipfeltreffens in Brüssel sein.

Der sozio-kulturelle Pfeiler dient als Rahmen für die Treffen von Ministern etc. aus unterschiedlichen Fachgebieten wie Bildung oder Umwelt etc. In diesem Rahmen ist auch die Arbeit der Asia Europe Foundation anzusiedeln, die seit 1997 besteht, inzwischen pro Jahr ca. 50 Veranstaltungen unterschiedlicher Art der bilateralen Begegnung organisiert und vor allem einen Beitrag zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den ASEM-Prozess leistet.

Im Jahr 2010 finden nach Information der EU-ASEM-Website<sup>4</sup> genau 50 Veranstaltungen im Rahmen des offiziellen ASEM-Prozesses statt. Hinzu kommt noch einmal eine ähnlich hohe Zahl von Begegnungen und Veranstaltungen, die von der ASEF-Stiftung organisiert werden. Die schieren Zahlen belegen somit, dass ASEM somit zweifellos zur Intensivierung der bilateralen Beziehungen zwischen Asien und Europa beiträgt. Auf europäischer Seite hat ASEM einen Lernprozess im Hinblick auf Asien und die Artikulation gemeinschaftlicher Positionen gegenüber diesem Kontinent gefördert. Umgekehrt diente ASEM als Grundlage eines Ausbaus des europäischen Netzwerks in Asien, beispielsweise durch die Gründung von Europe Centres, Stipendienprogrammen und Jean Monet Lehrstühlen, wodurch die Kenntnisse über Europa entscheidend gefördert wurden.

Hervorzuheben ist auch, dass beide Seiten mittlerweile füreinander die wichtigsten Handelspartner sind. 2009 betrug der Anteil der ASEM-Mitglieder an den EU-Exporten 20% und an den Importen 33%. Umgekehrt betrug der EU-Anteil an den ASEM-Exporten 16% und an den Importen 12%. Dass ist ein weiterer Hinweis auf die Verdichtung der Beziehungen, auch wenn der Anteil von ASEM dabei keineswegs klar zu bestimmen ist.

Trotz der unbestreitbaren Vorteile von ASEM besteht kein Anlass für Euphorie. Einige Faktoren geraten zur Nüchternheit:

- Der ASEM-Prozess hat verschiedentlich schwierige Phasen oder auch Rückschläge erlebt. So wurde beispielsweise schon der ursprüngliche Enthusiasmus von Bangkok sehr bald, Ende der neunziger Jahre, von der Asienkrise eingeholt, die die wirtschaftlichen Perspektiven deutlich trübte. Die Asiaten hatten damals eine entschiedenere Unterstützung von den Europäern erwartet.

---

<sup>4</sup> ([http://eeas.europa.eu/asem/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/asem/index_en.htm))

- Beim Thema Menschenrechte ist der Dialog schwierig, wie sich u.a. anlässlich der Einbeziehung Myanmars zeigte, nachdem dieses Land Mitglied der ASEAN-Gemeinschaft geworden war. Zwar gibt es die Vereinbarung, dass jede Region über die Teilnehmer ihrer Seite entscheidet. Doch die Europäer wollten eine Einbeziehung Myanmars in den ASEM-Prozess nicht akzeptieren. Diese Kontroverse hätte den ASEM-Prozess fast zum Stillstand gebracht. Ein Kompromiss, erzielt auf dem Gipfel in Hanoi 2004, erlaubte schließlich die Teilnahme Myanmars, das allerdings nicht von seinem Staats- oder Regierungschef vertreten sein darf.
- Die Europäer waren und sind häufig sehr stark mit sich selbst beschäftigt, was ihre Fähigkeit beeinträchtigt, Außenbeziehungen mit gleichbleibender Intensität zu pflegen. Dass sich europäische Minister bei Ministertreffen von ihren Stellvertretern oder hohen Beamten vertreten lassen, wird von den Asiaten, die solche Treffen sehr ernst nehmen und in der Regel mit der ersten Riege beschicken, als Zeichen mangelnden europäischen Interesses an einem Ausbau der bilateralen Beziehungen empfunden.
- Nicht zuletzt hat die Intensivierung der bilateralen Beziehungen zwischen einzelnen europäischen und asiatischen Ländern, insbesondere zu China, in jüngster Zeit aber auch zu Indien, ASEM als Forum für die Organisation eines Dialogs zumindest teilweise ersetzt.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten von ASEM ist vor allem ein Punkt hervorzuheben: ASEM ist nicht als ein Forum für konkrete Verhandlungen oder als Institution zur Lösung von Problemen im beiderseitigen Verhältnis gegründet worden, sondern als ein informelles Dialogforum. Daran hat sich bisher nichts geändert. Der Erfolg von ASEM allerdings sowie die Aufmerksamkeit, die Gipfeltreffen unter Beteiligung einer großen Zahl von Staats- und Regierungschefs erlangen, und der Aufwand, mit dem sie organisiert werden, haben zunehmend Fragen nach den konkreten Leistungen der ASEM-Gipfel und des ASEM-Prozesses insgesamt aufgeworfen. Diese Fragen wurden im Rahmen der Vorbereitung des Brüsseler Gipfels intensiv diskutiert und werden wohl auch Gegenstand der Gespräche im Oktober sein.

### **Erwartungen an die Weiterentwicklung von ASEM**

Angesichts der weiter zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Bedeutung Asiens im internationalen System ist von einem anhaltend hohen oder sogar noch zunehmenden Engagement der Europäer in Asien, aber auch der Asiaten in Europa auszugehen. ASEM wird daher sicherlich auch in Zukunft eine wichtige Rolle im Beziehungsgefüge zwischen beiden Regionen spielen, zumal nach der erneuten Erweiterung. Mitglied von ASEM sind mittlerweile mit China, Indien und Russland die wichtigsten

„*emerging countries*“. Mit Australien kommt ein Land hinzu, das in den letzten Jahren wirtschaftlich an Bedeutung gewann und auch auf politischer Ebene international aktiver wurde.

Die Diskussionen vor dem Brüsseler Gipfel zeigen, dass auf beiden Seiten einzelne Mitglieder höhere Erwartungen an die konkreten Ergebnisse der Gipfeltreffen haben. Nicht zuletzt seitens der Neumitglieder Australien und Russland scheint man auf konkrete Vorteile aus dem ASEM-Beitritt zu hoffen.<sup>5</sup> Russland beispielsweise strebt u.a. erleichterten Zugang zu Investitionen für den Ausbau seiner Infrastruktur an, um seine Rolle als Schiene zwischen Asien und Europa zu entwickeln.

Sicherlich reicht es nicht mehr aus, dass die in Brüssel versammelten politischen Führer sich gegenseitig ihrer Bedeutung versichern, wie das zu Beginn des ASEM-Prozesses üblich war, um das beginnende beiderseitige Engagement zu begründen. Jetzt erwarten nicht nur Beobachter, sondern auch zumindest ein Teil der beteiligten Staaten, dass ASEM zu einigen wichtigen Themen im bilateralen Verhältnis, aber auch im Hinblick auf globale Ordnungsfragen konkretere Absprachen hervorbringt. Angesichts der Vielzahl von Gipfelprozessen müsse deutlich werden, worin der spezifische Wert von ASEM liege.

Allerdings ist hier wohl vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Es ist kaum abzusehen, dass im Rahmen von ASEM sehr konkrete Vereinbarungen zu einzelnen Fragen getroffen werden, die auch Gegenstand der Diskussion in anderen internationalen Foren sind. Auch wenn die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und das Thema nachhaltige Entwicklung auf der Agenda für Brüssel stehen, sind beispielsweise zur Neuregelung der internationalen Finanzarchitektur oder dem Klimaschutz - zwei Themen, die besonders den Europäern unter den Nägeln brennen – keine Absprachen auf gemeinsame Positionen in Sicht, die die ASEM-Mitglieder dann gemeinsam in anderen Foren, beispielsweise dem wenige Wochen später in Seoul stattfindenden G 20-Gipfel, vertreten würden. Der Dialog wird weiterhin den Charakter des Asem-Gipfels kennzeichnen.

Vielleicht wird man sich in Brüssel darauf verständigen, ASEM zumindest symbolisch insofern aufzuwerten, als man offiziell den „Dialog-Modus“ in einen „Partnerschafts-Modus“ erweitert. In der Sache aber werden die bisherigen Kooperationsformen wohl kaum substantiell ergänzt. Dabei sei hier noch einmal darauf verwiesen, dass schon jetzt im Rahmen des ASEM-Prozesses auch eine ganze Reihe konkreter Partnerschaftsprojekte durchgeführt werden. Dazu gehören beispielsweise die schon erwähnten

---

<sup>5</sup> Vgl. die Beiträge von Philomena Murray und Fyodor Lukyanov über die Erwartungen Australiens und Russlands, in: Yeo Lay Hwee / Wilhelm Hofmeister (eds): *The Asia Europe Meeting. Engagement, Enlargement and Expectations*. Singapore 2010.

Aktivitäten der Asia-Europe Foundation oder auch das Projekt des Trans-EurAsia Information Network (TEIN). Mit dem Ziel einer Verbesserung der Netzwerkbildung zwischen Wissenschaftlern aus Asien und Europa, ist die Einrichtung von TEIN auf dem 3. ASEM-Gipfel in Seoul im Jahr 2000 vereinbart worden. Die ASEM-Mitglieder haben mittlerweile 70 Millionen Euro in dieses Projekt investiert, das als hochleistungsfähiges Internet Netzwerk Wissenschaftler aus China, Indien, Indonesien, Japan, Korea, Laos, Malaysia, Nepal, Pakistan, den Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Taiwan, Thailand, Vietnam und Australien verbindet. Bangladesh, Bhutan und Kambodscha werden bald ebenfalls angeschlossen. Auch die bereits erwähnten Europe Union Centres, das Erasmus Mundus Programm oder die Einrichtung verschiedener Jean Monnet-Lehrstühle gehören in diesen Kooperationsrahmen.

### **Neue institutionelle Arrangements?**

Wenn ASEM seinen Charakter als Dialogforum voraussichtlich nicht grundsätzlich ändern wird – ist es dann sinnvoll, seine Struktur und institutionelle Basis zu erweitern? In den vergangenen Monaten ist diese Frage verschiedentlich im Rahmen von Vorbereitungstreffen diskutiert worden. Dahinter steht eine gewisse Unzufriedenheit über den bisherigen Wirkungsgrad von ASEM und die Absicht, die Wirksamkeit des ASEM-Gipfels und des gesamten ASEM-Prozesses zu stärken.

Die Vorschläge oder Diskussionen über dieses Thema können hier nicht im Einzelnen referiert werden.<sup>6</sup> Allerdings scheint insgesamt ein breiter Konsens darüber zu bestehen, die administrative Basis von ASEM etwas zu erweitern, um die Koordination zu beschleunigen und zu verbessern. Allerdings dürfte es der bleibende Dialog-Charakter des ASEM-Prozesses nahelegen, beim Ausbau einer ASEM-Bürokratie Zurückhaltung zu üben. Zumindest aus europäischer Perspektive dürfte dafür kein größerer Anlass bestehen, weil die EU-Kommission bereits eine Koordinierungs- und Informationsfunktion wahrnimmt. Eine ähnliche Instanz gibt es auf asiatischer Seite freilich nicht. Die Erfahrungen des APEC-Sekretariats, die in diesem Zusammenhang gelegentlich zitiert werden, sprechen nicht unbedingt für den Ausbau der ASEM-Struktur, abgesehen davon dass APEC einen anderen Charakter als ASEM besitzt.

Gleichwohl legt nicht zuletzt die gewachsene Mitgliederzahl nahe, nach effizienteren Verfahren der Koordination und der Abstimmung von Initiativen zu suchen. Dabei kann auch darüber entschieden werden, wie bestehende Institutionen wie die Asia-Europe Foundation (ASEF) noch besser für die Unterstützung von ASEM genutzt werden können.

---

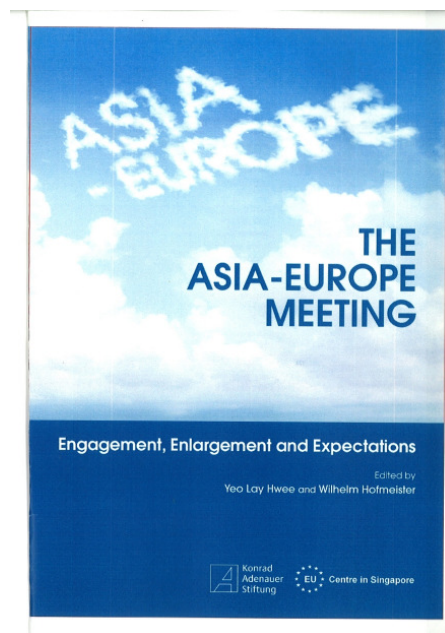
<sup>6</sup> Vgl. Z.B. den Bericht des von der ASEF Foundation und der Konrad Adenauer Stiftung im April 2010 in Brüssel veranstalteten „ASEM OUTLOOK WORKSHOP An official preparatory event for the ASEM 8 Summit“.  
[http://www.asef.org/index.php?option=com\\_project&task=view&id=629](http://www.asef.org/index.php?option=com_project&task=view&id=629)



## Perspektiven

ASEM ist eines der multilateralen Foren, die Europa und Asien zusammenbringen. Zum Ausbau der biregionalen und auch zur Intensivierung binationaler Beziehungen hat ASEM seit seiner Gründung 1996 einen wichtigen Beitrag geleistet. Beide Seiten kennen sich besser und die Asia-Europe Foundation (ASEF) sowie viele weitere Initiativen des interkontinentalen Austauschs, die auf der nicht-offiziellen und gesellschaftlichen Ebene angeregt wurden, haben insgesamt zu einer Intensivierung des Beziehungsgeflechts zwischen beiden Kontinenten beigetragen. Allerdings bleibt ASEM im Wesentlichen ein informelles Dialogforum für die Regierungen ohne Kapazitäten oder Instanzen zur Lösung aktueller Probleme. Die Aufnahme Australiens, Neuseelands und Russlands wird die Diversität noch erweitern.

Weil Asien im internationalen System weiter an Gewicht gewinnen wird, ist es für die Europäer wichtig, ihre Beziehungen zu diesem Kontinent kontinuierlich auszubauen. Europa und Asien haben viele gemeinsame Interessen und ihre Zusammenarbeit muss intensiviert werden. Es wird wichtig darüber nachzudenken, wie die Zusammenarbeit gestaltet werden kann, damit man auch zu gemeinsamen Vereinbarungen im Hinblick auf anstehende Themen und Probleme kommt. Ob das in einem so diversifizierten Rahmen wie ASEM möglich sein wird, ist eher unwahrscheinlich. ASEM kann dann vielleicht eine Art Klammer für andere Initiativen sein, die sich in kleinerer Zusammensetzung besser auf konkrete gemeinsame Projekte verständigen können. Auf jeden Fall sollten alle Beteiligten daran mitwirken, dass ASEM noch stärker die Rolle einer "Ideen-Fabrik" übernimmt, die die in diesem Forum vorhandene Vielfalt zu einem neuen Denken bündelt, das neue Ideen hervorbringt, um die gemeinsamen Herausforderungen der Zukunft zu meistern.



Die nebenstehend abgebildete Publikation:  
*The Asia-Europe Meeting. Engagement, Enlargement and Expectations*, ed by Yeo Lay Hwee and Wilhelm Hofmeister Singapore 2010.

mit verschiedenen Beiträgen vor allem zur Erweiterung von ASEM kann über die Konrad-Adenauer-Stiftung Singapur oder das Europa-Büro der KAS in Brüssel kostenlos bezogen werden.

[Info.singapore@kas.de](mailto:Info.singapore@kas.de)  
[Sekretariat@eukas.eu](mailto:Sekretariat@eukas.eu)