



5/2009

18. November 2009

KAS HAUPTABTEILUNG  
INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

## Der Beginn des asiatisch-pazifischen Zeitalters ist vorerst verschoben.

### Die 20. Jahrestagung der APEC in Singapur

Wilhelm Hofmeister

Ja, wenn die in Singapur am 14. und 15. November versammelten Staats- und Regierungschefs in Sachen Klimapolitik eine mutige Entscheidung getroffen und damit globale Führungskraft bewiesen hätten, dann könnte man wirklich dem Enthusiasmus einiger Teilnehmer beipflichten, wonach nun das asiatisch-pazifische Zeitalter begonnen habe. Doch den Mitgliedern des „Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftskooperations-Forums“ (*Asia-Pacific Economic Cooperation Forum – APEC*) fehlte der Mut oder auch die Vision, für ein international bindendes Abkommen als Ergebnis der Weltklimakonferenz einzutreten. Zweifellos hätten die APEC-Mitglieder die internationale Agenda positiv bestimmen können. Sie haben sich stattdessen fürs Abwarten entschieden. Zu „unrealistisch“ erschien es ihnen, in drei Wochen ein unterschriftsreifes Abkommen auszuhandeln. Auch der noch eilends nach Singapur angereiste dänische Ministerpräsident Rasmussen konnte die Präsidenten Obama, Hu Jintao und Kollegen nicht davon überzeugen, bereits jetzt konkrete Verpflichtungen über eine Verringerung des Ausstosses von Treibhausgasen sowie den Umfang von Hilfsleistungen an arme Länder bei der Umstellung auf CO<sub>2</sub>-neutrale Technologien einzugehen. Damit haben die beiden Länder, die in absoluten Zahlen und pro Kopf der Bevölkerung die meisten Emissionen produzieren – China bzw. die USA – noch einmal Zeit gewonnen, ehe sie sich (wenn überhaupt) auf international verpflichtende Standards für ihre Emissionen einlassen.

Doch der Klimaschutz stand eigentlich eher am Rand des 20. APEC-Treffens, auch wenn in Europa vor allem dieses Thema die Berichterstattung dominierte. „*Sustaining growth, connecting the region*“ – Wachstum und Zusammenarbeit - unter diesem Motto wollten in Singapur die 21 APEC-Mitgliedsländer weitere Schritte aus der Krise diskutieren und vereinbaren. „Unsere robusten politischen Reaktionen haben dazu beigetragen, den Weg für die Erholung zu bereiten. Aber die wirtschaftliche Erholung steht noch nicht auf einem soliden Grund“, heisst es in dem Abschlussdokument. Nach einer Woche intensiver Beratungen, an denen tausende Regierungsbeamte, Unternehmer, Wirtschaftsführer und an den letzten beiden Tagen schließlich auch die Regierungschefs

**ASIEN ONLINE**

5 / 2009

[www.kas.de/singapur](http://www.kas.de/singapur)

teilnahmen, ergibt sich die Abschlusserklärung eher in allgemeinen Absichtserklärungen als in konkreten Vereinbarungen zur weiteren Handelsliberalisierung. Die Schaffung eines freien Marktes für die gesamte Asien-Pazifik-Region sollte im Mittelpunkt der Diskussionen stehen. Doch zu konkreten Vereinbarungen darüber kam es nicht. US-Präsident Obama bezeichnete zwar die sogenannte „Trans-Pazifische Partnerschaft“ - eine Freihandelsvereinbarung zwischen Singapur, Brunei, Neuseeland und Chile – als ein „langfristiges Sprungbrett“ für ein künftiges umfassendes Freihandelsabkommen. Doch einerseits wiesen Beobachter sofort auf die unterschiedlichen Interessen Chinas, Japans und Koreas im Handel mit Südostasien beispielsweise hin. Andererseits bestehen bei vielen APEC-Mitgliedern Sorgen über protektionistische Neigungen der USA. Mexikos Präsident Calderón etwa warnte, „Protektionismus tötet die Unternehmen Nordamerikas“.

Der Verlauf und das Ergebnis des diesjährigen APEC-Treffens wird die in den letzten Jahren immer wieder laut gewordenen Zweifel nähren, ob diese Gemeinschaft tatsächlich noch einem klaren Ziel oder Auftrag verpflichtet sei. Gewiss hat die 1989 maßgeblich von Australien mitinitiierte APEC zumindest in ihren Anfangsjahren wichtige Impulse für den Abbau von Handelsbeschränkungen, die Förderung von Investitionen, die Anregung von Wirtschaftsreformen und die Kooperation innerhalb der Asien-Pazifik Region geleistet. Das von ursprünglich 12 auf mittlerweile 21 Mitglieder gewachsene Forum erstreckt sich auf vier Kontinente. APEC repräsentiert damit die dynamischsten Wirtschaftsregionen der Erde, ein gutes Drittel der Weltbevölkerung, 60% des globalen Sozialprodukts und 50% des internationalen Handels. Indien ist übrigens nicht Mitglied. Ihr Erfolg wurde aber auch zum Problem von APEC, weil nach den Anfangsjahren weitere Fortschritte zunächst nicht so leicht erreichbar waren. Ursprünglich zielte die Mitgliedschaft auf eine Stärkung der transpazifischen Wirtschafts- und politischen Beziehungen zwischen Ostasien und Nordamerika ab. Doch die Aufnahme neuer Mitglieder hat die interne Kohäsion belastet und den Fokus des Interesses ausgeweitet oder, wie manche Beobachter meinen, verwässert. Zweifellos ist es heute schwieriger, innerhalb des erweiterten Mitgliederkreises Konsens zu erzielen. Doch APEC hatte in den vergangenen Jahren wohl vor allem deshalb ihren Fokus verloren, weil Washingtons Führungsrolle erlahmte, nachdem sich seine strategischen Interessen nach dem 1. September 2001 verlagert hatten. So haben sich die APEC-Treffen zuletzt mit allen möglichen Fragen beschäftigt, vom interkulturellen Dialog über Energiesicherheit bis zum Klimawandel – allerdings ohne wirklich verbindliche Vereinbarungen zu treffen. Das „Familienfoto“ mit den Regierungschefs in der Tracht des Gastgeberlandes wurde zum Markenzeichen von APEC und fast zu ihrem Selbstzweck. Das ursprüngliche Ziel, die Liberalisierung des Handels zwischen den Mitgliedern, verlor an Bedeutung. Und da APEC nicht über eine größere institutionelle Struktur verfügt, fehlt auch die Kapazität, um Politikvorschläge zu formulieren oder die Einhaltung von Empfehlungen zu überprüfen.

## ASIEN ONLINE

5 / 2009

[www.kas.de/singapur](http://www.kas.de/singapur)

Beim 20 jährigen Jubiläumstreffen in Singapur sollte, zumindest aus Sicht der Gastgeber und einiger weiterer Mitglieder, ein neuer Anlauf unternommen werden. Präsident Obama nahm APEC zum Anlass seiner ersten Asien-Reise. In den vergangenen Monaten hatte er bereits mehrfach betont, dass die USA eine "pazifische Macht" sind. Das hat er in Tokio kurz vor seiner Ankunft in Singapur noch einmal unterstrichen. Die Erwartungen an die USA waren daher zunächst hoch. Sie wurden aber bereits durch das verspätete Eintreffen des US-Präsidenten gedämpft, der seine Abreise nach Asien verschob, weil er an der Trauerfeier für die Opfer des Massakers in Ford Hood teilnahm. Zu mehr als einem allgemeinen Bekenntnis zu Freihandel und Abbau von Protektionismus waren die USA in Singapur nicht bereit. Angesicht der neueren Entwicklungen in Asien war mehr wohl auch von den anderen gewichtigen Teilnehmern des Treffens nicht zu erwarten.

Der neue Regionalismus in Ostasien, der bisher nur in Ansätzen erkennbar ist, ist die wichtigste Herausforderung für APEC. In Asien sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl regionaler Initiativen, Vereinbarungen und Projekte entstanden, die bilaterale und sub-regionale Handelsvereinbarungen, regionalen Sicherheitsdialog, regionale Wirtschafts- und Unternehmerforen und regelmäßige Treffen der ostasiatischen Führer einschliessen. Auch wenn nicht alle diese Initiativen Bestand haben werden, sind sie wahrscheinlich Ausgangspunkt für eine neue Institutionalisierung der Zusammenarbeit. Die "ostasiatische Gemeinschaft" aus den ASEAN-Ländern Südostasiens plus 3 - China, Japan und Korea - erfährt durch die jüngste Annäherung zwischen China und Japan neuen Auftrieb.

Wird Ostasien für sich bleiben oder die Bildung einer transpazifischen Gemeinschaft vorantreiben? Das ist für die übrigen Pazifikstaaten von grosser Bedeutung und berührt dann selbstverständlich auch die Rolle der APEC. Australien hat vorsorglich bereits die Alternative einer "*Asia-Pacific Community*" in die Diskussion gebracht. Das ist nur ein Beispiel dafür, dass es eine gemeinsame Vision über die Struktur und Ziele künftiger regionaler Institutionen im Raum Asien-Pazifik noch nicht gibt. ASEAN+3 und der Ostasien-Gipfel scheinen allerdings von den asiatischen Ländern eher den Vorzug zu erhalten, wenn es um regionale Wirtschaftsfragen aber auch die Behandlung von sensiblen Fragen der Regierungsführung ("*governance*") geht, zu denen die westlichen Pazifikstaaten andere Auffassungen vertreten als die Ost-Asiaten.

Die neuen Entwicklungen setzen dann übrigens auch den pazifischen Ambitionen der drei APEC-Mitglieder aus Lateinamerika Grenzen. Aber gerade für die nicht asiatischen APEC-Mitglieder behält dieses Forum vorerst noch eine Relevanz. Besonders solange die WTO-Verhandlungen nicht abgeschlossen sind, kann APEC einige wichtige Funktionen im Hinblick auf die Erleichterung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen seinen Mitgliedsländern, die Anregung von Investitionen und die Vermittlung von technischer und Entwicklungshilfe erfüllen. All das war ebenfalls Gegenstand der Diskussionen in Singapur. Ob dafür die CO2



**ASIEN ONLINE**

5 / 2009

[www.kas.de/singapur](http://www.kas.de/singapur)

Emissionen für die Anreise der Regierungschefs zum Familienfoto notwendig waren, kann man demnächst in Kopenhagen diskutieren.