



Quelle: © Danni Sagoli, Reuters

Wer rettet die liberale Weltordnung?

Liegt Europas Zukunft in Asien?

Das *Asia-Europe Meeting* als Instrument der
regelbasierten, multilateralen Ordnung

Patrick Rüppel

Die Weltordnung, wie wir sie seit Jahrzehnten kennen, ist im Umbruch. Vor allem Länder in Europa und Asien haben von der regelbasierten, multilateralen Ordnung profitiert, die ihnen Sicherheit gab und ihre wirtschaftliche Prosperität erst ermöglichte. Sie sind daher besonders stark von den aktuellen Schwankungen betroffen. Statt sich auf andere Mächte zu verlassen, sollten die Länder beider Regionen zusammenarbeiten und die Zukunft des Multilateralismus mithilfe des *Asia-Europe Meetings* proaktiv gestalten.

Einleitung

Die internationale Gemeinschaft steht derzeit vor großen Herausforderungen: Migration, Terrorismus, Klimawandel und Cyber-Bedrohungen sind nur einige von ihnen. Keines dieser Probleme kann von einzelnen Ländern oder Akteuren allein gelöst werden, denn die Herausforderungen sind nicht nur transnational, sondern auch miteinander verbunden. Trotzdem kann immer häufiger eine Präferenz für einfache, nationalistische und unilaterale Lösungen beobachtet werden. Das führt dazu, dass viele der Prinzipien, die die internationale Politik seit dem Zweiten Weltkrieg bestimmt haben, hinterfragt werden. Es entsteht ein neues Narrativ, in welchem der alte Hegemon (die Vereinigten Staaten) an Bedeutung verliert, während die neue Großmacht (China) aufsteigt und der alte Erzfeind (im Falle Amerikas Russland) wieder auf die internationale Bühne zurückkehrt. Das Narrativ besagt weiter, dass die traditionellen Muster der internationalen Kooperation infrage gestellt werden, große Länder erneut aus ihrer Machtposition heraus argumentieren, ihren Willen mit Gewalt durchzusetzen und Kooperationen jeglichen beidseitigen Nutzen absprechen werden. Die kleinen Staaten hingegen müssten ihr Schicksal hinnehmen.

Obwohl die regelbasierte, multilaterale Weltordnung sicherlich auf die Probe gestellt wird, ist es noch zu früh, den Multilateralismus abzuschreiben. Vor allem Länder in Europa und Asien, von denen viele klein bis mittelgroß sind, versuchen

die alte Ordnung zu verteidigen. In einem System, in dem Macht vor Recht geht, wären ihre Erfolgsaussichten deutlich schlechter. Auf der Suche nach globalen Partnern sollten Deutschland und die Europäische Union Asien deshalb nicht aus den Augen verlieren. Das *Asia-Europe Meeting* (ASEM) bildet hierbei seit 20 Jahren eine zentrale Plattform. Das letzte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der derzeit 53 teilnehmenden Partner fand am 18. und 19. Oktober 2018 in Brüssel statt. Dieser Beitrag analysiert die Wettbewerbsvorteile ASEM für die Beziehungen zwischen Asien und Europa und argumentiert, dass die momentane geopolitische Unsicherheit eine gute Gelegenheit bietet, um diesen Dialogprozess voranzutreiben.

Schwere Zeiten für das multilaterale System

Die *Wiederkehr der Großmachtspolitik* bildet zusammen mit einer zunehmenden Präferenz für unilaterale und nationalistische Herangehensweisen ein Umfeld, das für multilaterale, kooperative Ansätze nicht förderlich ist. Das wird vor allem deutlich, wenn bereits bestehende multilaterale Abkommen auf die Probe gestellt werden. Die Konflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer, die Annexion der Krim und die Fortschritte im nordkoreanischen Atomprogramm deuten auf die Unwirksamkeit nicht bindender, multilateraler Vereinbarungen hin. Außerdem verdeutlichen diese Fälle, dass die Weltgemeinschaft kaum Möglichkeiten hat, Verstöße gegen internationale Regeln und Normen zu ahnden.

Zum anderen nutzen populistische Kräfte die wachsenden Sorgen in einzelnen Ländern und den schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt aus. Für komplexe Probleme bieten sie scheinbar einfache Lösungen an, die aber meist auf *protektionistischen und nationalistischen Konzepten* basieren. Viele dieser Kräfte sind weder an einem Konsens interessiert noch gewillt, Kompromisse einzugehen. Stattdessen wollen sie schnelle Gewinne erzielen und hinterfragen den Nutzen multilateraler Initiativen gänzlich, da diese meist keine sofortigen Ergebnisse liefern. Sie streben keine vorteilhaften Lösungen für alle Beteiligten an, sondern bevorzugen Nullsummenspiele. Dadurch zerstören sie das Vertrauen und die Zuversicht, die für multilaterale Vereinbarungen notwendig sind. Das aktuell bekannteste Beispiel hierfür ist die derzeitige Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Der nationalistische, nach innen gerichtete und wenig berechenbare Ansatz der USA führte zum Ausstieg des Landes aus zuvor vereinbarten und unterzeichneten Abkommen wie dem Pariser Klimaabkommen, der Transpazifischen Partnerschaft und dem Abkommen mit dem Iran. Dieses Verhalten stellt nicht nur die Verbindlichkeit der USA gegenüber Multilateralismus per se sowie die Verlässlichkeit der jahrzehntelangen Partnerschaften zwischen den USA und Asien bzw. Europa infrage, sondern mindert auch das Vertrauen in Zugeständnisse, welche von den USA gemacht wurden. Dieser neue Ansatz des langjährigen Verfechters der regelbasierten, multilateralen Ordnung hat längerfristige Konsequenzen. Autoritäre Länder fühlen eine geringere Verpflichtung, sich an internationale Normen zu halten und nutzen die Entwicklungen in den USA als Rechtfertigung für ihre eigene Innen- und Außenpolitik. Gleichzeitig stellt sich die chinesische Regierung als neue Verfechterin des Multilateralismus dar und treibt Wirtschafts- und Investitionsprojekte voran. Durch viele dieser Initiativen schaffen die Chinesen jedoch Abhängigkeiten, greifen in innenpolitische Angelegenheiten anderer Staaten ein und fördern einen Multilateralismus, der sich nicht mit dem westlichen Verständnis vereinbaren lässt. In beiden Fällen ist es daher wichtig, hinter die offiziellen Aussagen zu schauen und die Absichten sowie tatsächlichen Handlungen zu betrachten.

Durch die *Proliferation multilateraler Foren* ist die politische Landschaft im Hinblick auf derartige Ansätze sehr vielfältig, komplex und durch verschiedene Formate charakterisiert. Sie reichen von stark institutionalisierten Formen der internationalen oder regionalen Zusammenarbeit über informelle und unverbindliche Treffen unter Regierungschefs und Ressortministern bis hin zu themenbezogenen Dialogen mit nichtstaatlichen Akteuren. Insbesondere dieser informelle Multilateralismus, zu dem auch ASEM zählt, muss ständig sein Dasein und seinen Nutzen rechtfertigen. Die zunehmende politische Volatilität und Animosität innerhalb des internationalen Systems aber auch einzelner Staaten haben direkte Auswirkungen auf den Multilateralismus und den Erhalt der derzeitigen Weltordnung. In Anbetracht dessen ist es nicht verwunderlich, dass multilaterale Foren immer stärker kritisiert und unter Druck gesetzt werden. Das gilt vor allem in Zeiten limitierter finanzieller Mittel sowie angesichts des Entstehens neuer Foren. Diese dienen entweder dazu, bestimmte Themen kooperativ lösen zu wollen oder werden von Staaten geschaffen, die die Auffassung haben, bestehende Formate würden ihre Interessen und Macht nicht angemessen repräsentieren. Vor allem aufstrebende regionale Mächte, die mit dem Status quo unzufrieden sind, rufen eigene Projekte und Institutionen ins Leben, um ihre Agenda voranzutreiben und benachbarte Länder nach ihrem Interesse zu beeinflussen. Im eurasischen Kontext sind dies zum einen Russlands Eurasische Wirtschaftsunion und zum anderen Chinas Asiatische Infrastruktur- und Investmentbank (AIIB) sowie die *Belt and Road Initiative* (BRI). Einige Experten sind der Meinung, dass durch diese Entwicklungen und die starke Zunahme multilateraler Initiativen ein Überfluss an derartigen Foren herrscht, der schlussendlich zu einem Phänomen führen kann, das als „forum shopping“ oder „reine Gipfeldiplomatie“ bezeichnet wird.

Die Entwicklung ASEM seit 1996

In diesem volatilen Kontext und der Masse an multilateralen Initiativen bildet ASEM einen oft unterschätzten Ansatz, der zur Blaupause für zukünftige multilaterale Kooperationen werden kann.



Rückwärtsgewandt in die Zukunft: Die Wiederkehr der Großmachtpolitik gefährdet zunehmend das Zustandekommen multilateraler, kooperativer Vereinbarungen. [Quelle: © Kevin Lim, The Straits Times, Reuters.](#)

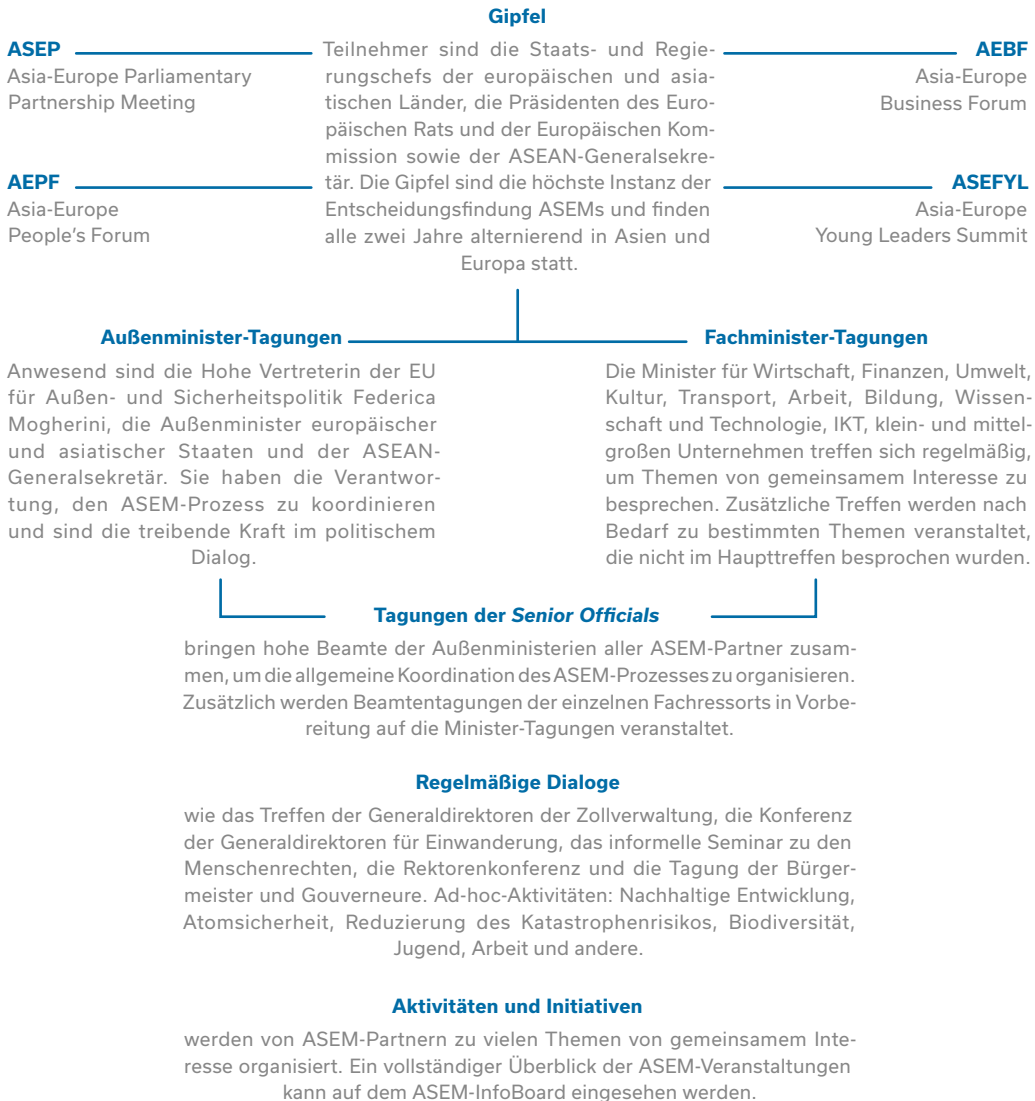
Trotz einer langen und ereignisreichen gemeinsamen Geschichte kam die Idee eines institutionellen Austausches, welcher nur Asien und Europa beinhaltet, erst im Jahre 1994¹ auf. Diese visionäre Idee des damaligen Premierministers von Singapur, Goh Chok Tong, führte zur Entwicklung eines multilateralen Formats, das die bereits existierende Verbindungen zwischen Asien und Amerika sowie Europa und Amerika ergänzen sollte und 1996 Realität wurde – das *Asia-Europe Meeting*.

Am 1. und 2. März 1996 nahmen 25 Länder und die Europäische Kommission am ersten ASEM-Gipfel in Bangkok teil. Heute hat ASEM 53 Partner, die zusammen ungefähr 60 Prozent der Weltbevölkerung stellen und 60 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts sowie 60 Prozent des Welthandels produzieren.² Dies

verdeutlicht, welche Bedeutung und welchen Einfluss ASEM weltweit haben könnte. Der Prozess hat ebenso einen Mehrwert für die intraregionale Kooperation. Beispielsweise trafen sich die Regierungsvertreter der ASEAN-Staaten und der drei nordostasiatischen Länder (China, Japan und Südkorea) zwischen 1995 und 1997 regelmäßig, um sich zu besprechen und ihre jeweiligen Positionen in ASEM zu koordinieren. Diese Treffen waren ein wichtiger Beitrag zur regionalen Kooperation in Ostasien, die in den vorherigen Jahren mehrere Stillstände erlebt hatte, und führten 1997 schließlich zur Gründung des ASEAN Plus Three-Formats.³

Trotz seines enormen Potenzials wird ASEM oft dafür kritisiert, dass es dieses nicht ausnutzt und keine konkreten Ergebnisse liefert. Das liegt vor allem an der Struktur des Forums. ASEM ist

Abb. 1: Funktionsweise des Asia-Europe Meetings



<p>1. ASEM Gipfel: —————></p> <p>1.-2. März 1996 Bangkok, Thailand, 26 Teilnehmer:</p> <p>Europäische Gruppe: 15 EU-Mitglieder und die Europäische Kommission</p> <p>Asiatische Gruppe: 7 ASEAN-Mitglieder; China, Japan und Südkorea</p>	<p>12. ASEM Gipfel:</p> <p>18.-19. Oktober 2018 Brüssel, Belgien, 53 Teilnehmer:</p> <p>Europäische Gruppe: 28 EU-Mitglieder, Norwegen, Schweiz und die Europäische Union</p> <p>Asiatische Gruppe: 10 ASEAN-Mitglieder; Australien, Bangladesch, China, Indien, Japan, Kasachstan, Südkorea, Mongolei, Neuseeland, Pakistan, Russland und das ASEAN-Sekretariat</p>
---	---

Quelle: Eigene Darstellung nach ASEM 2018: ASEM Factsheet, in: <http://bit.ly/2RpSNc3> [07.06.2018].

ein informeller Dialogprozess – und es ist wichtig, ihn als solchen anzuerkennen –, der darauf abzielt, eine Plattform für den Austausch und für Kooperationsprojekte hinsichtlich Herausforderungen zu bieten, die sowohl Europa als auch Asien betreffen. Es ist weder eine Institution noch eine internationale Organisation. Es hat keine institutionelle Einrichtung in Form eines Sekretariats, sondern wird durch die zuständigen Außenministerien geleitet. Diese werden dabei von vier Koordinatoren unterstützt: zwei aus Asien, die sowohl ASEAN- als auch Nicht-ASEAN-Staaten repräsentieren, und zwei aus Europa, die die Europäische Union und die rotierende EU-Ratspräsidentschaft vertreten. Das bedeutet jedoch nicht, dass ASEM nur ad hoc agiert und keinerlei Kontinuität aufweist. Ganz im Gegenteil, ASEM hat eine breite Struktur (siehe Abb. 1) und es ist wichtig, nicht nur den zweijährlichen ASEM-Gipfel der Staats- und Regierungschefs zu betrachten. Zusätzlich zu diesem umfassenden Netz an Aktivitäten hat ASEM zum Beispiel die *Asia-Europe-Foundation* (ASEF) mit Sitz in Singapur gegründet, welche die einzige Institution ist, die bisher aus dem 22-jährigen ASEM-Prozess hervorgegangen ist. ASEF sollte jedoch nicht mit einem Sekretariat verwechselt werden. Ihre Aufgabe besteht darin, Austausch zu ermöglichen, Verständnis zu fördern und das Verhältnis zwischen allen an den Asien-Europa Beziehungen beteiligten Akteursgruppen zu pflegen.

Thematisch fokussiert sich ASEM auf drei Säulen, die die Eckpfeiler der Beziehung zwischen den beiden Regionen reflektieren: Politik (dazu zählen globale Probleme wie Sicherheit, Umwelt und humanitäre Fragen), Wirtschaft und Finanzen sowie Gesellschaft und Kultur. Das übergreifende Thema dieser drei Säulen und der Aktivitäten ASEMs ist Konnektivität, welche in allen Bereichen der Zusammenarbeit erreicht werden soll. Diese Konnektivität soll über physische Verbindungen hinausgehen und auch zwischenmenschliche, institutionelle, digitale und kulturelle Verbindungen umfassen. Der informelle und offene Ansatz ohne Verbindlichkeiten ermöglicht es ASEM, eine Plattform für politischen Dialog zu bieten, der die Beziehung

zwischen den beiden Regionen auf der Grundlage gemeinsamer Standards und dem Aspekt der Nachhaltigkeit verbessern soll. Dadurch sollen im Endeffekt auch das regelbasierte internationale System unterstützt, mehr Verbindlichkeit gefördert und konkrete bi- sowie multilaterale Initiativen geschaffen werden.

ASEM ist weniger vom Wettbewerb der Großmächte beeinflusst, der die Debatten in einigen anderen Foren dominiert und dort für politischen Stillstand sorgt.

Verglichen mit den anderen Foren in Asien – insbesondere dem *ASEAN Regional Forum* (ARF), dem *East Asia Summit* (EAS) und dem *ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus* (ADMM-Plus) – ist ASEM das einzige, das die Vereinigten Staaten nicht einschließt, jedoch gleichzeitig alle ASEAN- und EU-Staaten sowie die beiden regionalen Organisationen selbst als Mitglieder hat. Obwohl ASEM mit 53 Partnern das größte der vier Foren ist, ist es weniger vom Wettbewerb der Großmächte beeinflusst, welcher die Debatten in einigen anderen Foren dominiert und dort für politischen Stillstand sorgt. Des Weiteren ist ASEM die einzige Initiative, die einen klaren geografischen Fokus auf Europa und Asien legt. Es befindet sich somit in einer einzigartigen strategischen Position, um diese interregionale Beziehung zu gestalten.

Aufgrund seines umfassenden Netzes verschiedener Dialogformate und seines holistischen Ansatzes, der nahezu alle relevanten Bereiche der asiatisch-europäischen Beziehungen beinhaltet, ist ASEM durchaus dazu prädestiniert, eine treibende Kraft für den regelbasierten Multilateralismus zu werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass ASEMs Struktur einen mehrspurigen Ansatz widerspiegelt, der alle drei Ebenen der traditionellen Diplomatie durch die Einbeziehung der Regierungschefs, Minister, nichtstaatlichen

Organisationen, Unternehmen, Journalisten und Think-Tanks miteinander verbindet. Außerdem unterstützen Schlüsselländer den Prozess. Die EU nutzt ASEM beispielsweise strategisch, um asiatischen Partnern technische Hilfestellung zu bieten und Konnektivität über die physische Infrastruktur hinaus auszuweiten. Gleichzeitig steht China dem ASEM-Prozess positiv gegenüber, da es mögliche Synergien mit seiner BRI und AIIB sieht.⁴

ASEM muss inhärente Herausforderungen adressieren, um seine Vorteile und seinen Mehrwert zu verdeutlichen.

Zwischen Instandhaltung und dem Streben nach mehr Relevanz

Doch ASEM muss auch inhärente Herausforderungen adressieren, um seine Vorteile und seinen Mehrwert zu verdeutlichen. Mit seinen vielen Partnern ist ASEM eines der größten internationalen Projekte außerhalb der Vereinten Nationen. Aus diesem Grund ist es durchaus nicht verwunderlich, dass Einigungen oftmals nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erreicht werden können und viele der ASEM-Beschlüsse oberflächlich bleiben. Die Dissonanz unter den Partnern bezüglich der Zukunft ASEM spiegelt sich in den langen Debatten darüber wider, ob es a) eine institutionelle Basis in Form eines Sekretariats braucht und ob es b) seine Informalität überwinden und mehr praktische Resultate hervorbringen sollte. Befürworter beider Ansätze – Beibehaltung des informellen Dialogprozesses vs. Streben nach messbaren Ergebnissen – sind sowohl im asiatischen als auch im europäischen Lager zu finden, obwohl einige asiatische Partner den Mehrwert ASEM grundsätzlich skeptischer sehen, wenn keine konkreten Ergebnisse erzielt werden können.

Die Tatsache, dass ASEM und seine Initiativen keine Form der Durchführungsgewalt haben und bei der Implementierung von Beschlüssen auf das Wohlwollen der nationalen Regierungen

angewiesen sind, wirft verständlicherweise Fragen bezüglich seiner Relevanz auf. ASEM wird daher oft als zahnloser Tiger und als äußerst ineffizient angesehen. Diese Perception wird dadurch verstärkt, dass Probleme, über die die ASEM-Partner bereits lange debattieren, weiterhin existieren und nur kleine Schritte zur Lösung dieser unternommen wurden. Diese Kritik und die Forderung, dass ASEM selbst messbare Ergebnisse erzielen sollte, zeigen jedoch ein Missverständnis hinsichtlich der Beschaffenheit und des Mandats von ASEM als informellem multilateralem Dialogprozess. Durch den Fokus auf messbare Ergebnisse, die schwer zu erreichen sind, könnten Kritiker eine Erwartungshaltung schaffen, die ASEM per definitionem nicht erfüllen kann.

Da der Prozess von Beamten der teilnehmenden Staaten geleitet wird, kann die Unterstützung für ASEM mit der politischen Leitung schwanken und aufgrund der häufigen Personalwechsel ist ein institutionelles Gedächtnis schwer aufrechtzuerhalten. Erst letztes Jahr wurden zum Beispiel viele der ASEM-affinen und -befürwortenden Beamten in Irland, Neuseeland, Myanmar und der Mongolei ausgetauscht. Letztere beide Länder waren Gastgeber des jüngsten Treffens der Außenminister beziehungsweise des ASEM-Gipfels.

ASEMs schnelles Wachstum und die Initiierung vieler Projekte in verschiedenen Politikfeldern resultierte in einem so genannten Silo-Ansatz mit oftmals geringem themenübergreifenden Austausch. In Anbetracht der steigenden Komplexität der Herausforderungen und der Vorteile interdisziplinärer Lösungen hindert diese Trennung der verschiedenen politischen Bereiche und Initiativen ASEM daran, sein volles Potenzial zu entfalten sowie umfassende Präventions- und Reaktionsmaßnahmen zu entwickeln.

Obwohl sich ASEM zum Ziel gesetzt hat, die Konnektivität in all seinen Dimensionen durch Bündnisse auf den politischen, ökonomischen, soziokulturellen und zwischenmenschlichen Ebenen zu stärken, fehlt es dem Forum immer noch an Anerkennung. Viele Menschen haben noch nie etwas vom *Asia-Europe Meeting* gehört und wissen

auch nichts von der Breite und Tiefe des Prozesses. Andere kennen es zwar, sehen es aber nur als ein weiteres Projekt der politischen Eliten, dem es an demokratischer Legitimation fehlt und das den Menschen keinerlei Mehrwert bietet.

Vor allem im Kontext des herrschenden Übergebots an Foren ist es für ASEM wichtig, Überlappungen zu vermeiden und sich möglichen Doppelungen bewusst zu sein. Es muss seinen aktuellen Status kritisch analysieren und Reformen umsetzen, um das Vertrauen der teilnehmenden Partner nicht zu verlieren. Wenn das gelingt, könnte ASEM zu einem *agenda setter* der europäisch-asiatischen Beziehungen werden, mehr Aufmerksamkeit erlangen und kollaborative Projekte fördern, um die heutigen transnationalen Herausforderungen zu lösen.

Mit informellen Treffen und realpolitischen Maßnahmen der Mitglieder könnte ASEM zu einer Blaupause für den Multilateralismus des 21. Jahrhunderts werden.

ASEM wird entscheiden müssen, ob es ein von hohen Beamten geleitetes Dialogforum bleiben oder ein geeignetes Mittel der globalen Entscheidungsfindung und des Multilateralismus werden möchte. Jüngere Entwicklungen deuten darauf hin, dass ASEM in Zukunft eine aktivere Rolle einnehmen könnte. Seit dem elften Treffen der Außenminister (*Foreign Ministers' Meeting*, FFM) 2013 in Neu-Delhi⁵ hat ASEM erste Schritte eingeleitet, um greifbarere Ergebnisse zu liefern. Neue Kooperationsformen wie Ad-hoc-Koalitionen und thematische Arbeitsgruppen wurden entwickelt. Diese ermöglichen es einer kleineren Gruppe gewillter Mitgliedsländer, bestimmte Kooperationsideen voranzutreiben, was wiederum politische Stillstände verhindern kann. Innerhalb eines solchen themenbasierten Kooperationsmodells kann die Größe und Diversität ASEM's sogar eine Stärke sein, da die

Länder an einer Vielzahl von Themen arbeiten und ihre individuellen Kapazitäten komplementierend einsetzen können. Dieser Ansatz wurde 2014 beim ASEM-Gipfel in Mailand, 2015 beim FFM in Luxemburg und 2016 in der Ulaanbaatar-Erklärung⁶ bestätigt, muss allerdings noch operationalisiert werden. Der Gipfel 2016 konnte bereits viele Themen für eine konkretere Zusammenarbeit identifizieren. Dies sind unter anderem Terrorismusbekämpfung, maritime Sicherheit, Piraterie, Drogen- und Menschenhandel, Migration, Cybersicherheit, Energie, Katastrophenmanagement sowie höhere Bildung. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten zudem, dass ASEM multidimensional und menschenzentriert sein muss und sowohl Multilateralismus als auch die regelbasierte Ordnung unterstützen sollte. Diese Kooperationsform scheint geeignet, um einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Perspektiven der Partner herzustellen. ASEM wäre in der Lage, ein offener und informeller Prozess mit einem umfassenden Dialog zu bleiben, der die Zusammenarbeit unterstützt und Vertrauen auf höchster politischer Ebene fördert. Zugleich könnten mithilfe eines aktionsorientierten Ansatzes und beispielsweise gemeinsamen militärischen Übungen, dem Austausch von Best Practices und dem Aufbau menschlicher sowie institutioneller Kapazitäten, konkrete Ergebnisse im sektoriellen Bereich erzielt werden. Der Erfolg wird jedoch auch davon abhängen, ob die Länder der jeweiligen Arbeitsgruppen die Änderungen tatsächlich umsetzen. ASEM könnte zum Beispiel eine Expertengruppe zur Unterstützung des Implementierungsprozesses schaffen. 2016 hat ASEM auch die *Pathfinder Group on Connectivity* (APGC)⁷ für eine Laufzeit von zwei Jahren gegründet. Die Gruppe definierte Konnektivität und entwickelte einen Arbeitsplan, wie weiche und harte Konnektivität erreicht werden können. Während der letzten Gipfel wurden außerdem Treffen alleinig für die Staats- und Regierungschefs (*Leaders' Retreat*) eingeführt, durch welche ASEM bilateralen Austausch und multilaterale Ansätze⁸ zusätzlich fördern kann.

Im zweiten Schritt wird es für ASEM wichtig sein, nicht nur spezifische Probleme zu behandeln, sondern auch das große Ganze im Blick zu



Verhandlungsbereit: Kompromissbereitschaft, Verlässlichkeit und Vertrauen sind wesentliche Voraussetzungen, um auf multilateraler Ebene einen Konsens zu finden. *Quelle: © Chitose Suzuki, Reuters.*

behalten. Während die Ad-hoc-Koalitionen und der Netzwerkcharakter ASEM die Möglichkeit geben, praktischer, weniger bürokratisch und auf ausgewählte Themen fokussiert zu sein, müssen die Partnerländer auch für einen Austausch zwischen den thematischen Feldern sorgen. Nur so kann ASEM holistische Antworten und Lösungen für die komplexen, transnationalen und

miteinander vernetzten Herausforderungen, die verschiedene Politikfelder tangieren, finden.

ASEM muss außerdem seine Sichtbarkeit verbessern und mehr Unterstützung für den Prozess gewinnen. Die Einführung des ASEM-Tages, der auf dem Gipfel in Ulaanbaatar⁹ beschlossen und 2017 erstmalig begangen wurde, ist sicherlich



ein Schritt in die richtige Richtung. Konkrete Diskussionsergebnisse auf der ASEM-Ebene werden die Sichtbarkeit und Legitimität zudem automatisch erhöhen. Neben der Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten könnte ASEM hohe Standards in den Bereichen Umweltschutz, gesellschaftliches

Zusammenleben, Schutz geistigen Eigentums, Transparenz in Vergabeverfahren sowie der Nachhaltigkeit von Investitionsprojekten setzen. Dadurch könnte es negative Folgen der Globalisierung abschwächen, die neben anderen Faktoren zum wachsenden Populismus beitragen. Während es vielleicht noch zu früh ist, um über ein ASEM-weites Freihandelsabkommen (FTA)

zu sprechen, könnten die Länder Möglichkeiten eruieren, um den Handel zu erleichtern und vor allem kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen.

Innerhalb seines Rahmens könnte ASEM auch zu mehr subregionaler Zusammenarbeit führen, da sich Länder aus der gleichen Region bei der Vorbereitung und potenziellen Umsetzung von ASEM-Vereinbarungen koordinieren und kollaborieren könnten. Dieses Potenzial war bereits in den späten 1990er Jahren und dem darauffolgenden ASEAN Plus Three-Format sichtbar. ASEM könnte als Drehkreuz für diese Subregionen und weitere multilaterale Foren, in denen viele seiner Mitglieder partizipieren, fungieren. Sollte ASEM im Stande sein, diese Drehkreuzfunktion zu entwickeln, könnte es aufgrund der breiten Teilnahme von Akteursgruppen aus allen Gesellschaftsschichten zu einem „Marktplatz der Ideen“ werden. Statt verbindliche Regeln und Vereinbarungen zu erzwingen, für deren nationale Umsetzung ASEM – ähnlich wie auch andere multilaterale Foren – nur begrenzte Fähigkeiten besitzt und was zu politischem Stillstand führen könnte, wäre ASEM das Hybrid aus welchem konkrete Handlungen zwischen ausgewählten Partnerländern in sich ständig wechselnden Gruppierungen resultieren. Gleichzeitig kann es Vertrauen und Zuversicht innerhalb des erweiterten Partnerkreises, in dem auf ein gemeinsames Ziel hingearbeitet wird, wahren. ASEM wäre dann nicht der Ort für praktische Lösungen per se, sondern die Plattform auf der Ideen entwickelt werden, Interessenkonvergenz stattfindet und Vertrauen aufgebaut wird. Dies wäre bereits ein konkretes Ergebnis für sich. Letztendlich kann ein derartiger Austausch greifbare Resultate erzielen, wenn die Ideen in mini- oder bilateralen Formaten oder gar innenpolitisch umgesetzt werden. Dies stände ebenso im Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität. Dieser befähigende und unterstützende Charakter könnte zugleich ein Zukunftsmodell für die Rolle multilateraler Foren in einer immer volatileren und multipolareren Welt sein und ASEM zu einer Blaupause für das 21. Jahrhundert machen.

ASEM als Weg zur Stärkung der ASEAN-EU Partnerschaft

In der momentanen Situation könnte ASEM der vielversprechendste Weg für einen gemeinsamen Multilateralismus seitens der EU und ASEAN sein, der über die biregionale Zusammenarbeit hinausgeht. Das ist auch das erklärte Ziel der gemeinsamen Stellungnahme zum 40. Jahrestag der Gründung der ASEAN-EU-Dialogbeziehungen¹⁰, des überarbeiteten Handlungsplans¹¹, der von der EU-ASEAN-Post-Ministerial-Konferenz 2017 angenommen wurde, und der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU (EUGS)¹². Diese Dokumente bekräftigen, dass die zwei regionalen Organisationen nicht nur für ihre eigenen Regionen und Mitgliedstaaten relevant sind, sondern auch das Potenzial haben, innerhalb des internationalen Systems strategische Relevanz zu erlangen. Das kann erreicht werden, wenn sie nicht nur auf ihre eigenen und beiderseitigen Vorteile bedacht sind, sondern eine Partnerschaft bilden, die sich für das allgemeine Wohl einsetzt.¹³

Hier haben die EU und ASEAN die Möglichkeit, ASEM durch den seit 2013 entwickelten Ansatz als Mittel zur Förderung eines effektiven Multilateralismus zu nutzen. Sie könnten sogar Initiativen wie die BRI und AIIB multilateralisieren, um so Vorteile für alle – entgegen einseitiger Gewinne nur für die treibende Kraft hinter diesen Initiativen – zu erzeugen. Solange sie zusammenarbeiten und ihre jeweilige Einheit bewahren, sind ASEAN und die EU stark und einflussreich genug, um ein multilaterales Umfeld zu schaffen, in dem unilaterale Handlungen selbst für Großmächte weniger lohnenswert sind. Da ASEM eine Initiative der ASEAN und EU ist, sollten die beiden regionalen Organisationen zusammenarbeiten und ihre Positionen koordinieren, um Einfluss auf mehr als nur die bilaterale und biregionale Zusammenarbeit zu haben. Sie könnten ASEM nutzen, um Verständnis zu fördern, eine gemeinsame europäisch-asiatische Zukunftsvision zu entwickeln und praktische Kooperation in gemeinsamen Interessensbereichen auszubauen.¹⁴ ASEM's umfassende Struktur und die Einbindung vieler Akteursgruppen

bietet hierfür eine einzigartige Gelegenheit. Parallel dazu sollten sie sich innerhalb des ARF (dem einzigen weiteren multilateralen Forum des sogenannten ASEAN-Zentralitätsansatzes, in dem die EU Mitglied ist) auf präventive Diplomatie, Vertrauensbildung und Diskussionen zu strategischen regionalen Sicherheitsbedrohungen konzentrieren. So könnten Überlappungen zwischen den beiden Foren verhindert oder zumindest minimiert werden.

ASEAN und die EU sollten zusammenarbeiten und ihre Positionen innerhalb ASEM koordinieren, um Einfluss auf mehr als nur die biregionale Zusammenarbeit zu haben.

Schlussfolgerung

Trotz der großen geografischen Distanz zwischen Asien und Europa sind beide direkt und indirekt von den politischen Entwicklungen in der anderen Region betroffen. Das bietet wichtige Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit und den Dialog zwischen beiden Regionen. Viele asiatische und europäische Länder sind überzeugte Verfechter des regelbasierten, multilateralen Systems und sollten sich gemeinsam für ein kooperatives Umfeld mit präventiven Maßnahmen einsetzen, das Unsicherheiten eindämmt, Vertrauen aufbaut und Berechenbarkeit steigert.

Wie dieser Beitrag gezeigt hat, sind Europa und Asien jedoch mit einem Umfeld konfrontiert, das gegenüber internationaler Zusammenarbeit und multilateralen Engagement immer feindseliger wird. Zunehmende Volatilität innerhalb des internationalen Systems mit immer energischer auftretenden Großmächten, die sich auf nationale Interessen und unilaterale Vorgehensweisen mit einseitigen Vorteilen konzentrieren und eine limitierte Bereitschaft für Zugeständnisse und Koordination an den Tag legen, sind eine ernste Gefahr für den Multilateralismus.

Doch die Unterzeichnungen der Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan bzw. Singapur sind wichtige Schritte für die liberale Weltordnung. Das kürzlich veröffentlichte gemeinsame Kommuniqué der Außenminister der ASEAN, in dem die Aufrechterhaltung der regelbasierten, multilateralen Ordnung als Ziel¹⁵ betont wurde, und die Verpflichtung der europäischen Staats- und Regierungschefs¹⁶ gegenüber diesem System senden ein starkes politisches Signal. Außerdem verdeutlicht diese Entwicklung, dass Deutschland und Europa in Asien einen Partner haben, der gewillt ist, für Multilateralismus einzutreten.

Dies gilt auch für ASEM, welches das einzige multilaterale Forum für eine rein asiatisch-europäische Zusammenarbeit bildet. Es hat einen klaren geografischen Fokus und konnte bisher die Großmacht-Dynamiken verhindern, die zum Beispiel im ARF oder EAS zu beobachten sind. Nicht nur deshalb besteht Zuversicht, dass ASEM in Zukunft eine noch wichtigere Rolle spielen wird. Mit dem verstärkten Fokus auf Konnektivität, der Entwicklung thematischer Ad-hoc-Koalitionen und Identifizierung gemeinsamer Interessen ist es dem Dialogforum gelungen, einen einzigartigen Rahmen für Zusammenarbeit zu schaffen und möglicherweise ein Beispiel für den Multilateralismus des 21. Jahrhunderts zu setzen. Sein holistischer, mehrspuriger Ansatz, der nahezu alle wichtigen Akteure einbezieht, bietet vielversprechende Möglichkeiten, die biregionalen Beziehungen zu gestalten und zu einer von Europa und Asien gesteuerten, multilateralen Ordnung beizutragen.

–übersetzt aus dem Englischen–

Patrick Ruppel ist Senior Programm-Manager des Regionalprogramms Politikdialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.

- 1 Vgl. Ayrault, Jean-Marc 2016: The Asia-Europe Meeting on its 20th Anniversary, 07/2016, in: <http://bit.ly/2AzjgNa> [07.06.2018].
- 2 Vgl. Asia-Europe Meeting (ASEM) 2018: ASEM Factsheet, in: <http://bit.ly/2RpSNc3> [07.06.2018].
- 3 Vgl. Stubbs, Richard 2002: ASEAN Plus Three – Emerging East Asian Regionalism?, in: Asian Survey, Bd. XLII, Nr. 3, S. 440-455, hier: S. 442-443.
- 4 Vgl. Yeo, Lay Hwee 2017: ASEAN's Cooperation with the European Union – ASEM and Beyond, in: Echle, Christian / Sarmah, Megha / Kliem, Frederick (Hrsg.): ASEAN at 50 – A Look at its External Relations, Panorama: Insights into Asian and European Affairs, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 01/2017, Singapur, S. 21-33, hier: S. 32.
- 5 Vgl. ASEM 2013: Chair's Statement of the 11th ASEM Foreign Ministers' Meeting „ASEM: Bridge to Partnership for Growth and Development“, 11/2013, in: <http://bit.ly/2BIYYTm> [07.06.2018].
- 6 Vgl. ASEM 2016: Ulaanbaatar Declaration on Asia-Europe Meeting (ASEM) into the Third Decade, 07/2016, in: <http://bit.ly/2UOQpdC> [07.06.2018].
- 7 Vgl. ASEM 2016: 11th ASEM Summit „20 Years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity“, Chair's Statement, 07/2016, in: <http://bit.ly/2QqDFxN> [07.06.2018].
- 8 Vgl. Islam, Shada 2016: ASEM at a Crossroad: A Mix of Ideas and Connectivity will Revive ASEM in the Next Decade, in: Gorawantschy, Beatrice / Sarmah, Megha / Rueppel, Patrick (Hrsg.): The Age of Connectivity- ASEM and Beyond, KAS, Singapur, S. 1-15, hier: S. 8-9.
- 9 Vgl. ASEM 2016, N. 6.
- 10 Vgl. European External Action Service 2017: Joint Statement on the 40th Anniversary of the Establishment of ASEAN-EU Dialogue Relations – ASEAN-EU 40th Anniversary: Together Towards a Strategic Partnership, 08/2017, in: <https://europa.eu/Ind49cx> [07.06.2018].
- 11 Vgl. ASEAN 2017: ASEAN-EU Plan of Action (2018-2022), 08/2017, in: <http://bit.ly/2E7dKW2> [07.06.2018].
- 12 Vgl. Europäische Union 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 06/2016, in: <http://bit.ly/2rcyMdh> [07.06.2018].
- 13 Vgl. Yeo 2017, N. 4, S. 21.
- 14 Der Handlungsplan 2018-2022 z. B., beschrieb Freihandel, Terrorismus, Cyber-Bedrohungen, transnationale Kriminalität, maritime Sicherheit, Migration, Klimawandel und Krisenmanagement als derartige politische Felder.
- 15 Vgl. Salleh, Nur Asyiqin Mohamad 2018: ASEAN members commit to upholding multilateral system, The Straits Times, 03.08.2018, in: <http://str.sg/od82> [10.08.2018].
- 16 Vgl. Delattre, Françoise 2018: France and Germany will fight to preserve multilateralism, 12.08.2018, in: <https://on.ft.com/2PcGCNU> [15.08.2018]; Business Times 2018: EU an avid supporter of rules-based global system, 02.10.2018, in: <http://bit.ly/2SizaCP> [15.08.2018].