

### Das Asia-Europe Meeting (ASEM) – Akteur einer internationalen Ordnungspolitik?

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2006). Das Asia-Europe Meeting (ASEM) – Akteur einer internationalen Ordnungspolitik? *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 25(6), 47-56. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336814>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Im Fokus

---

### **Das Asia-Europe Meeting (ASEM) – Akteur einer internationalen Ordnungspolitik?**

Howard Loewen

### **The Asia-Europe Meeting (ASEM) – Promoter of Global Governance?**

#### **Abstract**

On 11 September 2006 the leaders of 38 Asian and European countries and the President of the European Commission concluded the ASEM 6 summit in Helsinki. The ASEM-Process, initiated in 1996, has often been criticised for not achieving its full agenda-setting potential in global negotiations in the issue-areas of trade and finance. Despite these shortcomings, the Asia-Europe Meeting seeks to brush up on its meagre contribution to global discourses by setting up a virtual secretariat as a means to mould common positions. A case in point is the Declaration on Climate Change, which is a clear indication of an improved multilateral utility of ASEM. Yet, informality and frequent clashes of European and Asian conceptions of cooperation weaken the potential negotiation power of the Asia-Europe Meeting.

*Keywords: ASEM 6, Helsinki, Global Governance, Asia-Europe Meeting*

#### **Einleitung**

Im Jahr 1996 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und Ostasiens<sup>1</sup> sowie der Präsident der EU-Kommission zum ersten Gipfel des Asia-Europe Meeting (ASEM) in Bangkok. Das Treffen wurde von beiden Seiten als Erfolg gefeiert, manche Analysten sprachen gar von einem historischen

<sup>1</sup> Gegenwärtig setzt sich die asiatische Teilnehmerseite des ASEM aus den 10 ASEAN-Mitgliedsstaaten Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam sowie der VR China, Japan und Südkorea zusammen.

Wendepunkt in der Geschichte der Kooperation zwischen beiden Regionen. Der Optimismus hinsichtlich der Möglichkeiten eurasischer Kooperation im institutionellen Kontext des ASEM schien zunächst gerechtfertigt. Scharfe Debatten über Menschenrechte, Demokratie und Antidumpingmaßnahmen drängten den ins Stocken geratenen, früheren interregionalen Dialog zwischen der EU und der ASEAN zunehmend in den Hintergrund. Zwei Jahre später, im April 1998, fand das zweite ASEM-Treffen in London statt, das dritte Gipfeltreffen wurde im Herbst 2000 in Seoul abgehalten, das vierte 2002 in Kopenhagen, das fünfte 2004 in Hanoi und das sechste 2006 in Helsinki. Ferner kamen parallel zu den Gipfeltreffen zahlreiche weitere Kontakte auf Regierungsebene zustande, darunter Treffen der Außen-, Wirtschafts- und Finanzminister sowie Treffen auf nicht-staatlicher Ebene unter Beteiligung gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure.

Das Asia-Europe Meeting ist eine spezifische Form interregionaler Zusammenarbeit zwischen Europa und Ostasien. Von ihrer institutionellen Vorgängerstruktur EU-ASEAN unterscheidet sie sich nicht nur in der inhaltliche Breite der Kooperation, sondern auch durch eine diffuse Mitgliedschaft, die sich nicht entlang bereits existierender regionaler Organisationen verorten lässt: Im institutionellen Kontext des ASEM kooperieren einzelne Staaten aus den beteiligten Regionen in einem flexiblen institutionellen Rahmen, in dem nicht nur ökonomische Fragen, sondern auch politische und kulturelle Aspekte der Zusammenarbeit erörtert werden.

Das jüngste Gipfeltreffen der 38 Staats- und Regierungschefs aus der Europäischen Union und Ostasien sowie dem Präsidenten der EU-Kommission fand vom 10. bis 11. September 2006 in Finnland statt. Nach zehn Jahren eurasischer Zusammenarbeit kam man überein, das Potenzial einer gemeinsamen Stimme in multilateralen Verhandlungen stärker zu nutzen. Gleichzeitig wurde in Helsinki die Kooperation auf spezifischen Politikfeldern wie Umwelt, Energie und Handel vorangetrieben und die Grundlage für eine Formalisierung des Dialogs durch die Schaffung eines virtuellen ASEM-Sekretariats gelegt. In Zukunft sollen neben Bulgarien und Rumänien auch Indien, Pakistan, die Mongolei sowie das Sekretariat der ASEAN-Staatengemeinschaft am ASEM-Dialog teilnehmen.

Den positiven, zumeist offiziellen, Einschätzungen über die Zusammenarbeit des ASEM stehen Meinungen entgegen, die dem interregionalen Dialogforum nur eine geringe Bedeutung auf dem internationalen Parkett beimessen und seine schwache multilaterale Leistungsbilanz kritisieren. Ist ASEM tatsächlich ein

Forum asiatisch-europäischer Zusammenarbeit, das sein ordnungspolitisches Potenzial kaum realisieren kann? Oder gibt es nach dem Helsinki-Gipfel Anlass, diese Einschätzung zu revidieren? In der vorliegenden Analyse wird argumentiert, dass ASEM sich mit der Schaffung eines virtuellen Sekretariats und formalisierter Interessenangleichung beispielsweise in Fragen globaler Umweltpolitik (*ASEM 6 Declaration on Climate Change*) Verhandlungsmachtkapazitäten schaffen kann, die es zur Verbesserung seiner bislang eher schwachen internationalen Leistungsbilanz braucht. Um diesen Fortschritt besser einordnen zu können, folgt in Abschnitt 2 eine kurze Erörterung des Zusammenhangs zwischen interregionaler Kooperation und internationaler Ordnungspolitik und in Abschnitt 3 eine kurze Darstellung über die Entstehung des ASEM. In Abschnitt 4 wird ein Blick auf den bisherigen Beitrag des eurasischen Forums zur globalen Ordnungspolitik in den Bereichen Finanzen, Handel und Umwelt geworfen. In Abschnitt 5 werden abschließend die Probleme und Chancen multilateraler Koordinierung im ASEM identifiziert.

## **Interregionale Kooperation und internationale Ordnungspolitik**

Seit der Gründung des Asia-Europe Meeting im Jahr 1996 hat sich das Phänomen der interregionalen Kooperation rasch ausgebreitet und intensiviert: So wurde die Kooperation zwischen Ostasien und Lateinamerika im Jahr 2001 durch das Ostasien-Lateinamerika-Forum (East Asia-Latin America Forum, EALAF) sowie die Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika im Jahr 1999 durch den Europa-Lateinamerika-Gipfel (Europe-Latin America Rio Summit) institutionell erweitert. Diese neuen Ausprägungen des Interregionalismus ergänzen bereits existierende Kooperationsforen wie die 1989 etablierte Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) und die 1995 initiierte Neue Transatlantische Agenda (New Transatlantic Agenda, NTA), welche wie ASEM im Kontext der weltwirtschaftlichen Triade Nordamerika, Europa und Ostasien entstanden sind und mittlerweile auf diese zurückwirken.

Auf einer abstrakteren Ebene lassen sich interregionale Institutionen als ein relativ neues Phänomen in den internationalen Beziehungen verstehen. Sie konstituieren eine neuartige *policy*-Ebene im Mehrebenensystem des globalen Regierens (*global governance*). Ausgehend von der Prämisse, dass globales Regieren jenseits des Nationalstaates funktional und räumlich vernetzt ist, muss konsequenterweise die Frage nach dem Beitrag interregionaler Institutionen wie dem Asia-Europe

Meeting zum politischen Management der Globalisierung bzw. der Verrechtlichung der internationalen Politik gestellt werden. Weiter unten wird am Beispiel der Politikfelder Handel und Finanzen deutlich, dass auf diesem Gebiet bisher kein wesentlicher Beitrag geleistet wurde. Nur im Bereich der Umweltpolitik deuten sich gemeinsame bestandsfähige Positionen der ASEM-Staaten an.

### **Entstehungsprozess des ASEM**

Der mehrdimensionale ASEM-Prozess hatte in den Augen seiner Gründer vor allem den Zweck, die zunehmenden ökonomischen Interdependenzen zwischen Europa und Ostasien zu bearbeiten und zugleich die schwache Seite der weltwirtschaftlichen Triade – bestehend aus Nordamerika, Europa und Ostasien – zu stärken.

Im Zeitraum von 1980 bis 1996 nahm der Wert der wechselseitigen Handelsbeziehungen zwischen den beiden Regionen konstant zu. Der eurasische Handel verzeichnete überdies eine größere Dynamik als die interregionalen Handelsbeziehungen zwischen Nordamerika und Ostasien, konnte jedoch nie an ihr Niveau heranreichen. Berücksichtigt man die jeweiligen intraregionalen Handelsströme, wird deutlich, dass Europa und Ostasien über das weltweit größte Handelspotenzial verfügen. Andererseits stellen die Investitionsbeziehungen das schwache Glied im eurasischen Interdependenzgeflecht dar: Zwar haben die europäischen Investitionen im Zeitablauf zugenommen, der Anteil Europas an den gesamten Direktinvestitionen in Ostasien lag jedoch immer hinter den entsprechenden Werten Japans und den USA. Dies bestätigt sich auch im interregionalen Vergleich mit den Investitionsströmen zwischen Ostasien und Nordamerika sowie zwischen der EU und Ostasien. In Bezug auf die interregionalen Direktinvestitionen nimmt die eurasische Achse somit die schwächste Seite des weltwirtschaftlichen Dreiecks ein.

Die im Zweijahresturnus stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission sind die höchste Ebene des ASEM-Kooperationsprozesses, die sich im Zeitablauf auf der Grundlage der Beschlüsse von Bangkok 1996 strukturell immer weiter ausdifferenziert hat: Die zwischen den Gipfeln regelmäßig stattfindenden Treffen der Außenminister (Foreign Ministers Meeting) und ihre Vorbereitung durch hohe Beamte (Senior Officials Meeting, SOM) bilden die Grundlage des ASEM-Prozesses. Darüber hinaus tagen auf der ökonomischen Ebene die Wirtschafts-, Finanz- und Außenhandels-

minister (Economic Ministers Meeting) sowie seit 1999 die Wissenschaftsminister (Ministerial Conference on Science and Technology). Die Wissenschaftstagung ist aufgrund ihrer thematischen Bandbreite und Wirkung auch der politischen und kulturellen Ebene der Kooperation zuzuordnen. Die Ministertreffen auf der wirtschaftlichen Ebene werden wie im Falle der außenpolitischen Zusammenarbeit von speziellen SOMs vorbereitet (SOM Meeting on Trade and Investment (SOMTI), Finance Deputies). Die transnationale oder nichtstaatliche Kooperationsebene wird durch drei Dialogforen abgedeckt: dem Asia-Europe Business Forum, der Asia-Europe Foundation – beide gingen aus den Folgemaßnahmen des Bangkok-Gipfels hervor – sowie der 1998 etablierten Vision Group, deren Ziel ist, die inhaltliche Zielbestimmung der eurasischen Zusammenarbeit in allen drei Kooperationsbereichen voranzutreiben. Auf der wirtschaftlichen Kooperationsebene wurden in London 1998 Aktionspläne initiiert, mit dem Ziel, die Handelsbeziehungen zu erleichtern und die interregionale Investitionsbilanz zu verbessern (Trade Facilitation und Investment Promotion Action Plans, TFAP und IPAP). Ferner wurde eine Arbeitsgruppe für Zollprobleme eingerichtet. Weiterhin wurde mit dem ASEM Trust Fund und mit der European Financial Expertise Network (EFEX) zwei Strukturen aufgebaut, die den von der Asienkrise am stärksten betroffenen Ländern Ostasiens sofortige Hilfe zukommen ließ.

## **ASEM und internationale Ordnungspolitik**

### **ASEM und die Reform der internationalen Finanzarchitektur**

Die 1997 ausgebrochene asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise avancierte zur ersten großen Bewährungsprobe der asiatisch-europäischen Zusammenarbeit im Kontext des ASEM. Sie war nicht nur Ausdruck struktureller ökonomischer Problemlagen in den betroffenen ostasiatischen Volkswirtschaften, sondern auch ein deutliches Indiz für erhebliche Dysfunktionalitäten in der globalen Finanzarchitektur. Das damalige Krisenmanagement des ASEM kann jedoch nur als symbolisch bezeichnet werden. Der eigens zu diesem Zweck eingerichtete ASEM Trust Fund stellte den betroffenen Ländern im Vergleich zum IWF und der Weltbank nur geringe finanzielle Hilfen zur Verfügung, dafür aber umso mehr Beratungsangebote zur ökonomischen Umstrukturierung des Finanz- und Bankenwesens. Der Treuhandfonds war somit bestenfalls ein Akt des guten Willens der europäischen ASEM-Seite gegenüber den ostasiatischen Staaten, die aufgrund gescheiterter re-

gionaler Initiativen zur Bekämpfung der Krise und der als zu streng empfundenen Konditionen der IWF-Hilfspakete Unterstützung von den Europäern erwarteten. In diesem Fall wurde deutlich, dass ASEM aufgrund seiner schwachen institutionellen Struktur und den informellen Kooperationsprinzipien nicht in der Lage war, ergebnisorientierte Verhandlungen über eine Finanzkooperation zwischen den Mitgliedsstaaten zu führen.

In Hinblick auf die Zusammenarbeit (Rationalisierungs- und Agenda-Setting-Funktion) bei der Reform des internationalen Finanzsystems ließ sich zunächst eine Interessenkonvergenz im *financial statement* des ASEM-2-Abschlusskommuniqués zwischen den Mitgliedsstaaten erkennen. Darin wurden marktliberale und – insbesondere von einigen ostasiatischen Staaten vertretene – interventionistische Konzepte zu innovativen Lösungsansätzen verknüpft. Diese Rationalisierung des Reformdialogs war jedoch nicht bestandsfähig: Weder zu der wichtigen Frage der Kontrolle kurzfristiger Kapitalströme noch in der Frage der grundlegenden Reform des IWF wurde im Zeitablauf zwischen ASEM 2 und ASEM 3 ein grundlegender Konsens erreicht. Übereinstimmung gab es lediglich in der Anwendung orthodoxer marktliberaler Lösungsvorschläge, nach der die Rolle des IWF zu stärken, die Pathologien kurzfristiger Kapitalströme durch die Bereitstellung von mehr Informationen über die Investitionszielorte zu überwinden und die strukturellen Probleme in den betroffenen Ökonomien zu bekämpfen seien. Fast alle Reformvorschläge, die im institutionellen Kontext des ASEM seit dem zweiten Gipfel diskutiert worden sind, existierten jedoch bereits auf der multilateralen IWF-Ebene. Dies zeigt, dass ASEM weder zur Rationalisierung der multilateralen Debatte um die Reform der internationalen Finanzarchitektur noch zu einer Beeinflussung der entsprechenden Agenda in der Lage war.

### **ASEM und der multilaterale Handelsdialog in der WTO**

Im Gegensatz zum internationalen Finanzdialog war der Beitrag des ASEM zur Rationalisierung und zum Agenda-Setting von multilateralen Handelsfragen im WTO-Kontext etwas größer: So konnten die ASEM-Staaten im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 in Bezug auf die umstrittene Frage der Auslagerung arbeitsrechtlicher Fragen in die ILO eine gemeinsame Position finden. Diese wurde dann auch auf der Konferenz vertreten und ermöglichte eine konstruktive Erörterung des Problems. Diese ersten Ansätze einer multilateralen Funktionserfüllung des ASEM wurden jedoch auf der WTO-Ministerkonferenz in

Seattle 1999 wieder zunichte gemacht, da die Frage der Arbeitsrechte im Rahmen der umstrittenen Sozialklausel von einigen Industrieländern wieder aufgeworfen wurde. Letztendlich scheiterte die Konferenz an den in dieser Frage unversöhnlichen Gegensätzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Divergenzen in der Frage der Sozialklausel haben auch dazu geführt, dass im Rahmen des ASEM-Dialogs keine einheitliche Position gefunden werden konnte.

Auf der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha im Jahr 2001 zeigte sich jedoch auch, dass der von den europäischen und asiatischen ASEM-Staaten erzielte Kompromiss zur Auslagerung des Arbeitsrechtskomplexes in die ILO trotz allem Bestand hatte. Zudem konnten die ASEM-Staaten ihre Interessen hinsichtlich einer raschen Eingliederung Chinas in die WTO, trotz US-amerikanischen Widerstands, erfolgreich durchsetzen. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass der generelle Doha-Konsens nur realisiert werden konnte, weil sich einige asiatische ASEM-Länder aufgrund des Drucks der großen westlichen Handelsnationen von ihrer kritischen Haltung zur Verhandlung von Investitions- und Umweltfragen lösten. Das zeigt erneut, dass die Entwicklungsländer in stärkerem Maße auf das multilaterale Handelssystem angewiesen sind als die Industrieländer. Insofern ist das Potenzial der ASEM-Staaten zur Bildung einer wirkungsvollen gemeinsamen Position gegenüber der WTO immer auch abhängig von den strukturellen Beziehungsmustern zwischen den armen und reichen WTO-Volkswirtschaften und ihren Interessen.

### **ASEM und die internationale Umweltpolitik**

Im Vergleich zum Finanz- und Handelsdialog konnten die asiatischen Regierungs- und Staatschefs mit der Verabschiedung einer Klimaschutzzerklärung in Helsinki (*ASEM 6 Declaration on Climate Change*, 2006) ihr gemeinsames Handlungspotenzial vergrößern. In der Erklärung einigten sich die 25 europäischen und 13 asiatischen Staaten auf die Stärkung und volle Umsetzung der im Jahre 1992 verabschiedeten UNO-Klimakonvention (UNFCCC) sowie des im Jahre 1997 zur Verringerung von Treibhausgasen verabschiedeten Kyoto-Protokolls. Bemerkenswert ist die Bereitschaft insbesondere der asiatischen Teilnehmerseite des ASEM, das Kyoto-Abkommen auch nach seinem Auslaufen im Jahre 2012 fortzuführen. Viele asiatische Schwellen- und Entwicklungsländer haben aufgrund ihrer ökonomischen Positionierung bislang nur geringe Anstrengungen zur Umsetzung des Protokolls unternommen. Die Bereitschaft des ASEM gerade diesen Staaten



finanzielle und technische Hilfe zur Zielerreichung zu leisten, deutet auf eine bestandsfähige Interessen- und Positionsangleichung der 38 Mitgliedsstaaten hin. Dieser Klimakonsens manifestierte sich zuletzt in gemeinsamen Verhandlungspositionen bei der Weltklimakonferenz in Montreal im vergangenen Jahr (2005). Im Vorfeld der diesjährigen Weltklimakonferenz in Nairobi wurden das Vorgehen und die Positionierung der ASEM-Staaten bereits koordiniert. Das strategische Potenzial einer eurasischen Interessenallianz liegt auf der Hand: So können 38 Staaten mit ihrem zum Teil erheblichen politischen und ökonomischen Einfluss die Agenda der internationalen Klimakonferenzen beeinflussen und die Klimapolitik rationalisieren.

### **Formalisierung der Zusammenarbeit: das virtuelle ASEM-Sekretariat**

Ein wesentlicher Schwachpunkt der ASEM-Beschlüsse ist ihr nicht verbindlicher Charakter. Mit dem Prinzip der Freiwilligkeit erhalten sich die Teilnehmerstaaten ihre Exit-Option. Unter diesen Bedingungen ist die Formalisierung der Zusammenarbeit ein geeignetes Mittel, um die Interessen der asiatischen und europäischen Staaten bereits im Vorfeld der ASEM- und multilateralen Treffen zu koordinieren und zu bündeln. Bislang wurde die Koordinierung der europäischen Positionen durch die Europäische Kommission und die entsprechende Ratspräsidentschaft sowie auf der asiatischen Seite durch die beiden für zwei Jahre gewählten Vertreter der 13 ostasiatischen Mitgliedsländer gewährleistet. Diese Treffen sollen laut Beschluss des Helsinki-Gipfels nun institutionalisiert werden. Ferner sollen diese gebündelten Interessen der Europäer und Asiaten in einem zweiten Schritt durch ein ASEM-Sekretariat angeglichen und, wenn möglich, nach weiterer Beratung auf entsprechenden Treffen in internationale Politikdialoge eingebracht werden. Das Sekretariat existiert zunächst nur virtuell. Dieser Beschluss ist dennoch ein wichtiger Indikator für eine gewisse Aufweichung des Prinzips der Informalität, das bis Helsinki das bestimmende Kooperationsmerkmal des ASEM gewesen war. Die Hauptfunktionen des Sekretariats liegen in der Koordinierung von Verhandlungspositionen und der Informationsbeschaffung:

The ASEM Virtual Secretariat will function as ASEM's coordination and information-sharing device, offering technical assistance to the Coordinators. It will facilitate the management of the agenda and working programme and enhance its institutional memory (*Helsinki Declaration on the Future of ASEM*, 2006).

## Probleme und Chancen internationaler Ordnungspolitik in ASEM

Die Funktionserfüllung des ASEM auf der globalen Ebene der Kooperation weist eine eindeutig negative Leistungsbilanz auf. Besonders deutlich manifestiert sich dies in der mangelnden Fähigkeit der ASEM-Staaten, gemeinsame Positionen hinsichtlich der Etablierung multilateraler Ordnungsstrukturen in den Bereichen Handel und Finanzen zu entwickeln. Eine Ausnahme bildet die Angleichung von Positionen im Bereich der Umweltpolitik. Wie kann man diese weitgehend negative multilaterale Bilanz erklären?

Der mangelhafte Beitrag des ASEM zur Rationalisierung der globalen Debatten lässt sich erstens auf divergierende ökonomische Interessen zurückführen, die wiederum auf unterschiedliche Entwicklungsgrade der ASEM-Länder und ihrer Volkswirtschaften rekurrieren. Zweitens ist die zumeist fehlgeschlagene Positionsangleichung auf den latenten Antagonismus informeller (asiatischer) und formeller (europäischer) Kooperationskulturen zurückzuführen. Bei der Anforderung, eine gemeinsame Position zu Fragen der Verrechtlichung des internationalen ökonomischen Systems zu finden, trat dieser Gegensatz offen zutage.

Der Antagonismus zwischen formellen und informellen Kooperationsvorstellungen ist ein fundamentales Problem der Zusammenarbeit zwischen den Ländern beider Regionen. Während die Europäer eine ergebnisorientierte und verrechtlichte Zusammenarbeit vorantreiben, sehen die Asiaten sich dem informellen Kooperationsstil des *ASEAN Way* verpflichtet, der auf flexibel handhabbare, zeitlich offene und nicht bindende Beschlüsse setzt. Diesem Verständnis von Zusammenarbeit entsprechend beruht die zwischenstaatliche Kooperation lediglich auf allgemeinen Prinzipien und Normen, die mit einem Minimum an Institutionalisierung und einem Maximum an nationalstaatlicher Souveränität einhergehen.

Diese divergierenden Kooperationsvorstellungen beruhen nicht nur auf kulturspezifischen, historischen und regionalen Kooperationserfahrungen im institutionellen Kontext der EU und ASEAN, sondern auch auf der jeweiligen ökonomischen Position der einzelnen Staaten im Weltwirtschaftssystem. So ist zu erklären, dass insbesondere die ostasiatischen Schwellenländer mit ihrer zum Teil engen Verzahnung von Staat und Wirtschaft ein gesteigertes Interesse an einer langsamen Öffnung ihrer Märkte für ausländische Produkte und Investitionen bevorzugen, um sich genügend wirtschaftspolitischen Anpassungsspielraum zu erhalten. Dem stehen die Interessen der europäischen Staaten gegenüber, die eine

rasche und verbindliche Handels- und Investitionsliberalisierung im globalen Maßstab anstreben. Aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Stärke sind sie im Vergleich zu vielen Entwicklungs- und Schwellenländern eher in der Lage, den mit der Liberalisierung einhergehenden zunehmenden Konkurrenzdruck flexibel aufzufangen und zu gestalten.

Wenn ASEM langfristig nicht in der geopolitischen Bedeutungslosigkeit versinken soll, ist es notwendig, die interregionale Institution zu stärken und kontroverse Themen auf die Tagesordnung zu setzen, die zielgerichtet bearbeitet und verbindlich umgesetzt werden. Freilich war es notwendig, die ASEM-Zusammenarbeit aufgrund der Heterogenität der asiatischen und europäischen Teilnehmerländer zunächst auf eine informelle und konsensorientierte Grundlage zu stellen. Die Ausklammerung strittiger Fragen auf der interregionalen Ebene und der unzureichende Beitrag zur globalen Ebene der Kooperation zeigt jedoch deutlich, dass informelle Zusammenarbeit auf Dauer die formale Kooperation nicht ersetzen kann.