

November 2005



Die ASEAN-Charter: Die Quadratur des Kreises oder der Scheideweg für die Region?

Axel Schmidt, FES Singapur

- Die Assoziation Südostasiatischer Staaten ASEAN steckt seit Ende des kalten Krieges in einer Identitätskrise. Mit veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat ASEAN an internationaler Bedeutung verloren. Mangelnder Integrations- und Reformwille in der Vergangenheit haben zum eigenen Abstieg beigetragen.
- Zur Überwindung ihrer Krise hat ASEAN 2003 beschlossen, sich zur ASEAN-Gemeinschaft zu integrieren. Mit einem diplomatischen Kraftakt will ASEAN sich erneut als Spieler für die internationale Bühne empfehlen. Während des 11. ASEAN-Gipfels, der vom 6.-14. Dezember 2005 in Kuala Lumpur, Malaysia, stattfinden wird und um den sich 7 weitere Gipfel und Staatschefs aus Asien, Russland, Australien und Neuseeland gruppieren, soll der Entwurf für eine ASEAN-Charter unterzeichnet werden.
- Die Charter soll den Integrationsprozess ASEANS auf rechtliche Füße stellen. Sie wird zum Lackmustest für die Reformfähigkeit der Region werden.

Vom 12. bis 14. Dezember 2005 findet in Kuala Lumpur, Malaysia, der 11. ASEAN-Gipfel statt. Auf der Tagesordnung steht an oberster Stelle die Annahme des Entwurfs für eine ASEAN-Charter, die die lose Vereinigung südostasiatischer Staaten in Zukunft legalisieren soll. Eine Gruppe eminenter Persönlichkeiten, darunter der ehemalige philippinische Staatspräsident Fidel Ramos und der ehemalige Außenminister Indonesiens Ali Alatas, soll das Mandat erhalten, bis Ende 2007 den Entwurf einer ‚Miniverfassung‘ auszuformulieren und Unterstützung dafür unter den Mitgliedstaaten einzuwerben. Die Charter ist gedacht als ein weiterer Schritt in Richtung der ASEAN-Gemeinschaft, wie sie 2003 auf dem 9. ASEAN-Gipfel in Bali beschlossen wurde und die im Jahr 2020 auf drei Säulen ruhen soll, nämlich auf der politischen, der ökonomischen und der sozio-kulturellen Gemeinschaft ASEANS. Bis dahin soll ASEAN - laut Vision - zu einem regionalen Binnenmarkt und politischen Block zusammengewachsen sein. Die

eminenten Persönlichkeiten werden kein einfaches Mandat haben, denn die Charter soll auch Reizworte wie Demokratie, Menschenrechte und ‚gute Regierungsführung‘ enthalten.

Äußerer Druck und innere Einsicht

Die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) wurde 1967 in Bangkok geboren, als Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand erklärten, mit ihrer Assoziation den wirtschaftlichen Wachstum, den sozialen Fortschritt und die kulturelle Entwicklung in der Region durch gemeinsame Initiativen zu beschleunigen. Die Prinzipien ihrer Assoziation präzisierten sie 1976 in einem Freundschafts- und Kooperationsvertrag, der u.a. festlegte, dass die Zusammenarbeit auf der Grundlage der staatlichen Souveränität jedes Mitglieds und der ‚Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen‘ erfolgen sollte. Seit ihrer Gründung hat ASEAN sich in ihrem 38-jährigen Bestehen durch vage Übereinkünfte voranlaviert, die durch Konsens auf

Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande kamen. Wegen ASEANS-Abneigung gegen verbindliche Absprachen und Institutionalisierung, entfalteten die Übereinkünfte kaum eine integrative Wirkung. Somit stellt sich die Frage nach dem heutigen Sinneswandel, der sich in dem Wunsch nach einer gemeinsamen Rechtsgrundlage ausdrückt.

In den letzten 20 Jahren hat sich die geopolitische Großwetterlage verändert. In Asien wachsen Indien und China zu selbstbewussten Regionalmächten heran, deren Robustheit Südostasien politisch zu dominieren droht. Wie in Zeiten des kalten Krieges, als Südostasien in amerikanische und sowjetische Interessensphären aufgeteilt war, läuft ein ASEAN der informellen Diplomatie erneut Gefahr, Spielball anderer Interessen und balkanisiert zu werden. Hierzu sprach letzten September George Yeo, Außenminister Singapurs, auf dem Global Leadership Forum in Kuala Lumpur klare Worte. Die ASEAN-Länder seien weniger durch natürliche Zuneigung miteinander verbunden, sagte er, als vielmehr durch große Herausforderungen, die sie kollektiv betreffen. Entweder akzeptierten sie ihr gemeinsames Schicksal, oder sie würden links liegen gelassen von einzelnen ASEAN-Mitgliedern, die separate Wege mit den verschiedenen Großmächten gehen werden. – Womit er wohl unausgesprochen sein eigenes Land meinte.

Des Weiteren hat das südostasiatische Wirtschaftswunder an Glanz verloren. Die Zeiten hätten sich geändert, erwiderte letzten Oktober Rodolfo Severino, der ehemalige Generalsekretär ASEANS, in einem Zeitungsinterview der Singapur Straight Times auf die Frage nach der ASEAN-Charter. Die Region müsse dringend ihre ökonomische Integration vertiefen, wenn sie mit China und Indien wettbewerbsfähig bleiben wolle. In der Tat beträgt der intra-regionale Handel ASEANS nur ca. 40%, während er in der EU ca. 70% ausmacht. Ohne weitere wirtschaftliche Integration verspielt ASEAN mit seinen 530 Millionen Konsumenten sein Potential für regionales Wachstum und ausländische Investitionen.

Seit dem Ende des kalten Krieges ist ASEAN mit Brunei, Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam erheblich angewachsen. Mit der Aufnahme neuer Mitglieder vereinbarten die ASEAN-Staatschefs auch ihre Zusammenarbeit

in Bereichen wie Umwelt, Gesundheit, Finanzen und Terrorismusbekämpfung. Die geografische Ausdehnung und inhaltliche Erweiterung ASEANS erfolgte jedoch ohne institutionelle Stärkung der Vereinigung. ASEAN als Club unverbindlicher Erklärungen kann die gestellten Anforderungen nicht erfüllen. Malaysias Premierminister Abdullah Badawi gab schon im August 2004 die Gründe an, warum ASEAN eine Charter brauche. Zum einen, um ASEAN eine internationale Rechtspersönlichkeit zu verleihen und zum anderen, um die Entscheidungen, Verträge und Konventionen ASEANS in den nationalen Gesetzkorpus der Mitgliedstaaten überführen zu können.

Diese legalistischen Töne verblüffen jeden, der die Vergangenheit ASEANS kennt. Sie stammen jedoch aus dem Mund eines Vertreters der neuen politischen Generation Südasiens, die sich vom historischen Gepäck der Gründungsväter ASEANS wie Tun Dr. Mahatir, Lee Kuan Yew oder Sukarno befreien will. Ihr Selbstbewusstsein verdankt sie auch der asiatischen Wirtschaftskrise von 1997/98, die im Nachhinein in Asien eine Demokratisierungswelle auslöste und die auch diverse autoritäre Systeme Südasiens erfasste. Mit Ausnahme von Brunei, Laos, Myanmar, Vietnam befinden sich die anderen ASEAN-Staaten auf einem Weg der Demokratisierung, der zwar mitunter holprig ist, aber dennoch auf Konsolidierung hoffen lässt.

Die ASEAN-Charter, ein Phantom?

Der 11. ASEAN-Gipfel steht unter dem Motto: ‚Eine Vision, Eine Identität, Eine Gemeinschaft‘ und soll den Bürgern ASEANS ein ‚Wirkgefühl‘ vermitteln. Bürgerbeteiligung steht hoch auf der Tagesordnung und deshalb findet vor dem Gipfel ein Forum der Zivilgesellschaft ASEANS statt, deren Petitionen den Staatschefs übergeben werden sollen. In punkto ASEAN-Charter zeigt die Obrigkeit jedoch alte Reflexe der Exklusivität. Seit gut einem Jahr bereiten ministerielle Arbeitsgruppen einen Entwurf der Charter vor, ohne dass Konkretes an die Öffentlichkeit dringt außer, dass die Experten die Erfahrungen des Europäischen Integrationsprozesses intensiv studieren. Somit muss spekuliert werden, worüber die Experten sich Gedanken machen. In Ermangelung harter Fakten sei hier skizziert, welche Ingredienzien die ASEAN-Charter ent-

halten müsste, wenn sie das europäische Erfolgsrezept kopieren will.

Um bis zum Jahre 2020 einen regionalen Binnenmarkt zu etablieren, braucht ASEAN eine Institution, die den Markt regulieren kann. Es muss eine Institution sein, die Verordnungs- und Richtlinienkompetenz hat, die gemeinschaftliche Gesetze initiieren kann, die den Wettbewerb kontrolliert und die die Einhaltung und Implementierung des Gemeinschaftsrechts überwacht. Diese Institution muss ebenso befugt sein, die zivile und staatliche Einhaltung des gemeinschaftlichen Rechts vor einem kompetenten Gericht einzuklagen. Um ihre Funktionen und Kompetenzen wahrnehmen zu können, bedarf sie Personal, Infrastruktur und eines Budgets. Zur Gewährleistung einer gewissen Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten sollte sie Steuerhoheit über zumindest eine Art von Gemeinschaftssteuer haben.

Das ASEAN-Sekretariat beschäftigt zurzeit 177 Bedienstete und verfügt vermutlich über ein Jahresbudget von ca. 10 Millionen US\$. ASEAN hat keine gemeinsame Schiedsstelle. Theoretisch bietet ein so genannter Streit-schlichtungsmechanismus die Möglichkeit, Konflikte zwischen zwei Mitgliedstaaten zu lösen, wenn sie Willens sind, sich einem Panel aus anderen Mitgliedstaaten zu unterstellen. Da der Mechanismus noch nie aktiviert worden ist, gibt es keine Erfahrungswerte zu seiner Wirksamkeit. Eine parlamentarische Kontrolle auf regionaler Ebene ist ebenso wenig vorhanden. Die Interparlamentarische Organisation ASEANS AIPO, die im Wesentlichen aus den Parlamentspräsidenten und Generalsekretären der 10 Mitgliedstaaten besteht, hat keinerlei legislative Kompetenzen sondern rein zeremoniellen Charakter.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stagnierte jahrzehntelang, weil Harmonisierungsbestreben und Einstimmigkeit jegliche Gemeinschaftsinitiative lähmten. Der Europäische Binnenmarkt kam erst zustande, als der Europäische Gerichtshof die gegenseitige Anerkennung von Standards und Produktnormen der Mitgliedstaaten zuließ und letztere begannen, Gemeinschaftsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit anstelle einstimmig zu treffen. Von beiden Prinzipien ist ASEAN noch weit entfernt. Entscheidungen kommen in

ASEAN derzeit entweder im Konsens oder überhaupt nicht zustande. Es ist somit schwer vorstellbar, wie ASEAN ohne Übertragung von nationaler Souveränität auf kompetente und funktionsfähige Institutionen und ohne reformierte Entscheidungsverfahren ihr ehrgeiziges Binnenmarktprojekt realisieren will.

Anlass zur Hoffnung

Angesichts dieser Hürden ist es fraglich, ob ASEAN sich weiter integrieren kann. Jedoch gibt es einige Anzeichen, dass ASEAN in Bewegung geraten ist. Im Mindanao-Konflikt ersuchte die philippinische Regierung Unterstützung aus Kuala Lumpur und Jakarta. Ebenso bat Anfang des Jahres Premierminister Thaksin indonesische Persönlichkeiten, im Konflikt Südthailands zu vermitteln. Indonesien lud im Gegenzug Brunei, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand ein, den Truppenrückzug und Friedensprozess in Aceh, Indonesien, zu überwachen. Mitte des Jahres schlossen Malaysia, Singapur und Thailand einen Pakt zur Sicherung des von Piraten bedrohten Schiffsverkehrs in der Seestraße von Malakka und begannen mit gemeinsamen Luftpatrouillen. Des Weiteren erklärten Indonesien, Malaysia und Singapur ihre Bereitschaft, bilaterale Gebietsstreitigkeiten nun vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen.

Ende 2004 bildete sich unter malaysischem Vorsitz eine überfraktionelle Initiative von ASEAN-Parlamentariern zur Demokratisierung Myanmars, der sich sehr rasch Abgeordnete aus Indonesien, Kambodscha, Philippinen, Singapur und Thailand anschlossen. Diese in der Geschichte ASEANS einzigartige Initiative fordert u.a. die bedingungslose Freilassung von Aung San Suu Kyi und aller anderen politischen Gefangenen, die Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie und eine neue Verfassung für ein demokratisches Myanmar. Das parlamentarische Selbstbewusstsein, das sich in dieser Initiative widerspiegelt, genießt sicherlich die Sympathie etlicher Regierungen ASEANS. Diese zwangen – als weiteres Novum – im Juli 2005 die Regierung Myanmars wegen ‚Demokratiedefiziten‘ des Militärregimes dazu, auf den ihm 2006 turnusmäßig zustehenden ASEAN-Vorsitz zu verzichten.

All diese Ereignisse lassen hoffen, dass sich in ASEAN eine kritische Masse gebildet hat, die

die alten Prinzipien der ‚staatlichen Souveränität‘ und der ‚Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten‘ durchbrechen und Reformen voranbringen kann. Selbst Reizwörter wie ‚soziale Dimension‘ der ASEAN-Gemeinschaft scheinen nicht mehr tabu zu sein. Denn damit will sich das Forum der Zivilgesellschaft ASEANS beschäftigen und seine Ergebnisse dem 11. ASEAN-Gipfel unterbreiten.

ASEAN-Charter: zum Erfolg verdammt

Der 11. ASEAN-Gipfel steht in hellem Rampenlicht. Zeitgleich finden in Kuala Lumpur fünf weitere Gipfel statt, zu denen die Staatschefs aus China, Südkorea, Japan, Indien, Australien, Neuseeland und Russland anreisen werden. Auf ihrer Tagesordnung stehen eine intensivere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit aller Beteiligten in Asien. Die verschiedenen Gipfelteilnehmer werden aufmerksam beobachten, ob ASEAN wirklich im Aufschwung ist. U.a. spricht dieser Umstand auch dafür, dass die Regierungschefs ASEANS den Entwurf für eine ASEAN-Charter billigen und der ‚Gruppe eminenter Persönlichkeiten‘ das Mandat für die Endredaktion erteilen werden. Der Entwurf wird sicherlich nicht die mit philippinischem Verve vor einiger Zeit geäußerte Überlegung enthalten, ASEAN gänzlich abzuschaffen und eine nach der Europäischen Union geformte neue Organisation ins Leben zu rufen. Denn so der trockene Kommentar aus Singapur ‚ein Frosch lässt sich nicht über Nacht in einen Prinzen verwandeln‘. George Yeo, Singapurs Außenminister, dämpfte letzten September Hoffnungen auf den großen Wurf, als er seine Zweifel äußerte, dass ASEAN jemals die Inte-

grationstiefe der Europäischen Union erreichen werde. Hingegen deutete er an, dass das ASEAN-Sekretariat gestärkt werde, um die ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft voranzutreiben. Somit ist zu vermuten, dass die politische und sicherheitspolitische Gemeinschaft zwischenstaatlich bleiben wird, während in der sozio-kulturellen Gemeinschaft ASEAN sich in der Sozialpolitik analog zur EU auf koordinierende Funktionen beschränken wird. Im Zeitalter von SARS, Vogelgrippe und grenzüberschreitender Luftverschmutzung wird ASEAN sich jedoch stärkere gemeinschaftliche Kompetenzen in Gesundheit und Umweltschutz aneignen wollen. Angesichts des sich aus Vietnam formierenden Widerstandes gegen die ASEAN-Charter, hinter dem auch Laos und Myanmar stehen, gewinnt ein weiteres Szenario an Bedeutung. Sollte am Ende des bis Dezember 2007 dauernden Konsultationsprozesses keine Einigkeit über die weitere Integration ASEANS erzielt werden, könnten Malaysia, Singapur und Thailand als die Wirtschaftsmotoren der Region und Befürworter grundlegender Reformen für eine Integration in verschiedenen Geschwindigkeiten votieren. Sie würden vorangehen und eine engere Zusammenarbeit vereinbaren und - so das Planspiel - gegebenenfalls Brunei wegen seines Ölreichtums und Indonesien wegen seiner schieren Bevölkerungsgröße von über 240 Millionen Einwohner in das Schlepptau nehmen. Welchen Platz sie in dem Planspiel den Philippinen als Gründungsmitglied und ältester Demokratie ASEANS einräumen, ist nicht bekannt. Wie auch immer der 11. ASEAN-Gipfel ausgehen wird, die Region geht spannungsreichen Zeiten entgegen.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.