



Dezember 2007

## Die ASEAN-Charta: Viel Lärm um Nichts?

Axel Schmidt, FES Singapur

- Die Charta verleiht ASEAN den Status einer juristischen Person und schafft Verbindlichkeit in zwischenstaatlicher Kooperation
- Sie enthält die Verpflichtung zu Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte
- Grundprinzipien des ‚ASEAN way‘ einschließlich Konsensentscheid und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten bleiben unangetastet
- Das Mandat des ASEAN-Generalsekretariats erfährt geringfügige Ausweitung; das Initiativrecht verbleibt bei den Mitgliedstaaten
- Institutionelle Schwächen bleiben bestehen

### Ein feierlicher Akt mit blamablen Einlagen

Rechtzeitig zu ihrem 40-jährigen Jubiläum hat die Assoziation Südostasiatischer Staaten (ASEAN) mit der Unterzeichnung einer Charta die Grundlage für engere und vor allem verbindlichere Zusammenarbeit geschaffen. In Vorbereitung dazu hatte eine Gruppe herausragender Persönlichkeiten und ‚Elder Statesmen‘ ASEANS (EPG) mit großem Enthusiasmus eine Reihe von ‚kühnen‘ und ‚visionären‘ Vorschlägen erarbeitet, die im Januar 2007 auf dem 12. ASEAN-Gipfeltreffen in Cebu, Philippinen, von den Regierungschefs genehmigt wurden. Mit hohen Erwartungen wurde dem Ergebnis der Endredaktion des Vertragstextes entgegen gesehen, der auf dem 13. ASEAN-Gipfel am 20. November 2007 in Singapur unterzeichnet werden sollte. Als zwei Wochen vor dem Gipfel interessierte Kreise den Medien den endgültigen Text zuspielten, setzte breite Ernüchterung in der Zivilgesellschaft Südostasiens und in der internationalen Öffentlichkeit ein. Von den vormals kühnen und visionären Vorschlägen war wenig übriggeblieben.

Die Unterzeichnung der ASEAN-Charta wurde dazu noch von den innenpolitischen Konflikten Myanmars überschattet, mit denen sich

die dortige Militärjunta wieder seit September 2007 in internationalen Verruf gebracht hatte. Während Singapur als derzeitiger ASEAN-Vorsitzender die Willkürherrschaft der Junta in den Vormonaten scharf kritisiert hatte, schlug der Gipfel sanfte Töne an, um die Unterzeichnung der Charta durch alle Mitgliedstaaten, einschließlich Myanmars, nicht zu gefährden. So sagten die Staatschefs ASEANS auf Insistieren Myanmars eine bereits geplante Sitzung mit dem UN-Gesandten Ibrahim Gambari ab, der sie über seine jüngsten diplomatischen Ergebnisse in der Vermittlung im Myanmar-Konflikt unterrichten sollte. Die Art und Weise, wie es der Militärjunta Myanmars abermals gelungen ist, ASEAN als durchsetzungsschwach hinzustellen, wirft ein ungünstiges Licht auf die Wirksamkeit der ASEAN Charta als Rechtsdokument.

### Der lange Weg zu einer Gemeinschaftsverfassung

ASEAN wurde 1967 als lose politische Verbindung ohne völkerrechtliche Vertragsbasis gegründet. Mit der Schaffung eines regionalen Dialogprozesses sollten Frieden, Sicherheit und vor allem Wirtschaftswachstum in der Region gefördert werden. Vor dem Hintergrund der Bipolarität des internationalen Sys-

tems erhoffte man sich ebenfalls, die Länder der Region durch verstärkte Kooperation vereinen und somit externe Einflussnahme von Seiten der beiden Supermächte abwenden zu können. Weichen stellend für die zukünftige Entwicklung des Staatenbundes war die Festlegung einer Reihe von Grundprinzipien im *Treaty of Amity and Cooperation* von 1976, welche den so genannten ‚ASEAN way‘ charakterisieren. Dazu gehören vor allem das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Verpflichtung aller ASEAN Mitglieder, staatliche Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Integrität und nationale Identität zu respektieren. Maßgeblich ist zudem der weitgehende Verzicht auf Institutionalisierung der regionalen Kooperation durch die Schaffung supranationaler Organe. In Konsequenz daraus blieb die Verbindlichkeit zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in ASEAN minimal.

Bedingt durch externe Faktoren gewann der regionale Kooperationsprozess seit dem Ende der 90er Jahre wesentlich an Dynamik. Mit wachsender wirtschaftlicher Konkurrenz von Seiten Chinas und Indiens sowie mit einem zunehmend wettbewerbsorientierten Osteuropa erkannte ASEAN, dass sie politisch und wirtschaftlich nur durch weitere regionale Integration überleben kann. Auf verschiedenen Gipfeln beschloss die Staatschefs, bis 2015 eine ASEAN Gemeinschaft zu schaffen, die auf einem wirtschaftlichen, einem politischen/sicherheitspolitischen und einem soziokulturellen Pfeiler ruhen soll. Um Kohärenz und Erfolg in den verschiedenen Integrationsprojekten zu erzielen, erklärten sie auf ihrem historischen 11. ASEAN-Gipfel im Dezember 2005 in Kuala Lumpur, sich eine Art Gemeinschaftsverfassung zu geben, die den Zweck, die Prinzipien und Modalitäten der regionalen Zusammenarbeit rechtsverbindlich definieren soll.

### **Spagat zwischen Realpolitik und Vision**

Die in Singapur unterzeichnete ASEAN-Charta verleiht ASEAN als einer zwischenstaatlichen Organisation eine Rechtspersönlichkeit. Sie verpflichtet ASEAN und ihre Mitgliedstaaten zur Stärkung von Demokratie, zu Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung, zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten, zur Bürgernähe, zur friedvollen Ko-

existenz sowie zu einer sozial ausgewogenen und umweltbewussten Wirtschaftsentwicklung. Dieser an sich eindrucksvolle Katalog von Zweckbestimmungen und Prinzipien wird jedoch im gleichen Atemzug durch sehr detailliert festgeschriebene Prinzipien nationaler Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten neutralisiert. Aus diesem Grund verzichtet die Charta auch auf Mechanismen zur Suspendierung von Mitgliedschaft oder Ausschluss aus der Organisation bei Nichterfüllung von Vertragsverpflichtungen, so wie es die EPG vorgeschlagen hatten. Andererseits verpflichtet die Charta die Mitgliedstaaten dazu, ihren nationalen Gesetzeskorpus an die Prinzipien der Gemeinschaftsverfassung anzupassen. Verfassungsbruch oder Vertragsverletzungen durch Mitgliedstaaten sollen dem ASEAN-Gipfel zur Entscheidung vorgebracht werden.

Hinsichtlich der Gemeinschaftsorgane wertet die Charta den zwischenstaatlichen Charakter ASEANs auf. Höchste Entscheidungsebene bleibt der Gipfel der Staatschefs, die sich nun zweimal jährlich treffen werden. Dem Gipfel wird künftig ein Koordinierungsrat der ASEAN-Außenminister zurarbeiten. Ihm werden drei Gemeinschaftsräte unterstellt, die für Politik/Sicherheitspolitik, Wirtschaft und soziokulturelle Politiken zuständig sind. Das ASEAN-Sekretariat und sein Generalsekretär erhalten kein Initiativrecht, sondern arbeiten wie in der Vergangenheit dem Gipfel und den verschiedenen ministeriellen Gemeinschaftsräten zu. Trotz erhöhtem Arbeitsaufwand und etwas erweiterten Kompetenzen bleibt die personelle und finanzielle Ausstattung des Sekretariats ungenügend und somit der Handlungsspielraum seines Generalsekretärs gering.

In die Charta wurde auch nicht der Vorschlag aufgenommen, einen ASEAN-Gerichtshof zu errichten. Es bleibt im Wesentlichen bei dem bisher bestehenden Vergleichsmechanismus in allen Bereichen; d.h. der Beilegung von Streitigkeiten durch das Konsensprinzip einschließlich von Schiedsverfahren, die aber im Einzelnen noch zu konkretisieren sind. Ungelöste Rechtsstreite und Dispute werden an den ASEAN-Gipfel zur Entscheidung verwiesen. Künftig fällt es dem ASEAN-Generalsekretär zu, dem Gipfel darüber zu berichten, ob und inwiefern sich betroffene Mitglieder an die

Entscheidungen des Vergleichsverfahrens halten.

Während das Prinzip der Mehrheitsentscheidung keinen Einlass in die Charta fand und der Konsens als Entscheidungsmodus bleiben wird, ist das Prinzip der Integration in zwei Geschwindigkeiten festgeschrieben worden. Die Charta ermöglicht den weiter entwickelten ASEAN-Mitgliedern in einigen Bereichen den wirtschaftlichen Integrationsprozess schneller zu vertiefen, wobei die weniger entwickelten Staaten die Möglichkeit haben, sich zu einem späteren Zeitpunkt dem Prozess anzuschließen.

### **Zum ‚ASEAN way‘ verdammt**

An der Bewertung der Charta scheiden sich die Geister. Während zivilgesellschaftliche Gruppen in Südostasien die Charta als Flickschusterei geißeln, die wenig innovativ bereits bestehende Normen und Spielregeln kodifiziert, preisen offizielle Stellen ASEANs, so wie die indonesische Handelsministerin Mari Pangestu, die Verfassung als einen ‚Meilenstein‘ auf dem Weg zur weiteren regionalen Integration. Trotz aller Unzulänglichkeiten muss positiv bewertet werden, dass die Gemeinschaftsverfassung indirekt zur Reform nationaler Rechtsstaatlichkeit einiger ASEAN-Länder beitragen kann.

Mangels einer Delegation von Teilen nationaler Souveränität an die Gemeinschaft wird die Charta jedoch keinen Beitrag zur Entwicklung einer ASEAN-Gemeinschaft im Sinne der Europäischen Gemeinschaft leisten können. Zu stark sind die nationalen Interessen und zu groß die politische und wirtschaftliche Dispari-

tät zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten. Während demokratisierende Länder wie Indonesien sich zurecht dagegen verwahren, Souveränität mit Regimen wie in Myanmar zu teilen, zeigen die alten und wohlhabenden ASEAN-Staaten wie Malaysia wenig Interesse, die Entwicklungskluft zwischen ihnen und den neuen und wesentlich ärmeren Mitgliedstaaten durch einen gemeinsamen regionalen Kohäsionsfond zu verringern. Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam wiederum widersetzten sich erfolgreich den Versuchen Indonesiens, in der Charta der geplanten Menschenrechtskommission irgendwelche Befugnisse einzuräumen. Ökonomen sind letztlich skeptisch, ob der zeitgleich auf dem Singapur-Gipfel verabschiedete Plan für die ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft mehr als nur eine Freihandelszone zustande bringen wird, da der Plan keine Zollunion vorsieht.

Offen bleibt auch, ob die Charta jemals rechtsgültig werden wird. Die Staatschefs haben sie zwar in Singapur unterschrieben. Jedoch muss das Dokument in jedem Mitgliedstaat entsprechend nationaler Prozeduren noch ratifiziert werden. Dafür wurden jedoch keine Fristen festgesetzt. Hinzu kommt das Dilemma, das die Militärjunta Myanmars ASEAN bereitet. Am Rande des Gipfels erklärte die philippinische Präsidentin Arroyo, dass der philippinische Kongress vermutlich große Schwierigkeiten haben werde, die Charta zu ratifizieren, solange Myanmar sich nicht demokratisiere und Menschenrechte beachte. Sollte sich hinter dieser Aussage mehr als nur politische Rhetorik verbergen, dann ist es um das Schicksal der ASEAN-Charta nicht gut bestellt.

Ansprechpartnerinnen:

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

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: [Ulrike.Ehnes@fes.de](mailto: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](http://www.fes.de/asien).