

Die ASEAN-Charter

Stückwerk des regionalen Integrationsprozesses

Michael Fuker

ABSTRACT

Since December 15th, 2008 the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has an own charter which strengthens the legal basis and the institutions of this regional community. This article offers a survey of the historical development process and analyses the core elements of the charter. Even though this document is rather young, criticism has become loud and doubts exist not only with respect to functional aspects but also to principles of the ASEAN way of diplomacy. The further path of regional integration and institutionalization in Southeast Asia will tell more about the value of the charter.

Die Staaten der Europäischen Union (EU) blicken zwischen Hoffen und Bangen auf die Zukunft des Lissaboner-Vertrages und damit den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. Gleichzeitig vollzieht sich in Südostasien eine Vertiefung der dortigen Integration. Während die Staats- und Regierungschefs der EU sich bei ihrem Gipfeltreffen am 11./12. Dezember 2008 einigten, an dem Ratifizierungsprozess des Vertrag von Lissabon festzuhalten, ist die Charter der ASEAN seit 15. Dezember 2008 rechtswirksam.

Die Region Südostasien und ihre Regionalorganisation ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) haben nach der asiatischen Wirtschaftskrise 1997/98 international an Beachtung verloren und versuchen in der Folge mit neuen Integrationsbemühungen und ambitionierten Plänen, wie beispielsweise einer Freihandelszone bis 2015, wieder an Gewicht zu gewinnen. Für die Europäische Union als drittgrößter Handelspartner und ältester Dialogpartner der ASEAN geht es nicht nur darum, die bilateralen Beziehungen mit den Ländern Südasiens zu pflegen, sondern die Regionalorganisation ASEAN als Partner stärker wahrzunehmen und bei ihren politischen und wirtschaftlichen Vorhaben zu unterstützen, was wiederum für Europa von Nutzen ist.

Die ASEAN wurde am 8. August 1967 von Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand gegründet und galt vor der Asienkrise 1997/98 als die meist entwickelte Regionalorganisation von Entwicklungsländern. Vor der ASEAN gab es bereits Versuche regionaler Gemeinschaftsbildung, wie etwa 1961 die Association for Southeast Asia (ASA) oder 1963 MAPHILINDO (Malaysia, Philippinen und Indonesien), die aber nur kurz existierten und nicht imstande waren, die regionalen Dispute zu lösen. Die fundamentalen Normen für zwischenstaatliche Beziehungen, wie das Nichteinmischungsprinzip in innere Angelegenheiten und die Wahrung der Souveränität eines Staates, wurden im Treaty of Amity and Cooperation (TAC) in Südostasien verankert, der von den ASEAN-Mitgliedern im Februar 1976 unterzeichnet wurde.

Wie die Europäische Union hat auch die ASEAN eine Reihe von Erweiterungen vollzogen. 1984 wurde das Sultanat Brunei Mitglied der ASEAN und zwischen 1995 und 1999 schlossen sich Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar der Vereinigung an. Einen der bisherigen Meilensteine in der Entwicklungsgeschichte der ASEAN bildet die Declaration of ASEAN Concord II, auch bekannt als Bali Concord II. Mit diesem Dokument wurde die Inten-

tion geäußert, eine „ASEAN Community“ zu schaffen, die auf drei Säulen beruhen soll: einer ASEAN Economic Community (AEC), einer ASEAN Security Community (ASC) und einer ASEAN Social-Cultural Community (ASCC).

Vor diesem Hintergrund und nach 40-jährigem Bestehen entschieden die Staats- und Regierungschefs der ASEAN eine Charter zu entwerfen, welche die regionalen Kooperationsbeziehungen der Mitgliedstaaten auf eine höhere Ebene heben und die institutionellen Schwächen innerhalb der Organisation beseitigen soll.

Vor der Unterzeichnung der ASEAN Charter 2007 diskutierten bereits in den frühen 1970er Jahren die fünf Gründungsmitgliedern der ASEAN die Idee, ein konstitutionelles Dokument ins Leben zu rufen, das die Bildung der ASEAN Gemeinschaft formalisieren sollte. Doch mehr als der Treaty of Amity and Cooperation gelang zu diesem Zeitpunkt nicht. Das auslösende Moment für die Entwicklung der jetzt vorliegenden Charter wurde 2004 von Malaysia mit dem Konzeptpapier „Review of ASEAN Institutional Framework: Proposals for Change“ geschaffen, in dem die Idee entwickelt wurde, die ASEAN in eine ASEAN-Community zu transformieren.

In den 30 Jahren zwischen Idee und Verwirklichung einer Charter entwickelte die südostasiatische Gemeinschaft ihren sogenannten „ASEAN way of diplomacy“, der durch die Einhaltung des Nichteinmischungsprinzips in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates, das Konsensprinzip und die Zwanglosigkeit von Kooperationen charakterisiert ist. Bis heute und unverändert gelten die Grundprinzipien des ASEAN way in der neuen Charter fort.

Grundprinzipien des „ASEAN way“ gelten in der neuen Charter fort.

Die Initiative hin zu einer gemeinsamen Charter für die ASEAN wurde insbesondere durch die zwei Gründungsmitglieder Indonesien und Singapur vorangetrieben, die einerseits durch ihre Größe und Bevölkerungszahl und andererseits als starke Wirtschaftspartner innerhalb der Region wichtige Entscheidungen beeinflussen und/oder treffen konnten. Ihr Hauptanliegen war eine Weiterentwicklung der Integration innerhalb der Region, die von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden sollte und zur Mitarbeit verpflichtete. Zumeist waren es Indonesien und Singapur, die Entwicklungsvorschläge vorbrachten bzw. besser vorbereitet in ASEAN-Treffen auftraten und den Prozess somit stärker beeinflussen konnten. Singapur leitete in der Zeit seines ASEAN-Vorsitzes jenes Gipfeltreffen, in dessen Rahmen die Charter unterzeichnet wurde und konnte dadurch seine starke Stellung in der Vereinigung demonstrieren. Auch die zwei ersten Säulen der ASEAN, the Economic Community und the Security Community, basieren auf den Ideen und Initiativen von Indonesien und Singapur. Letzterer Mitgliedstaat sah in der Charter eine Chance, die eigene Wirtschaft anzukurbeln und neue ausländische Wirtschaftspartner zu gewinnen, um im ökonomischen Wettbewerb mit den

schnell wachsenden asiatischen Nachbarländern China und Indien nicht zurückzufallen. Im Fall von Indonesien war das Interesse an einer Charter für die ASEAN nicht nur auf die zu entwickelnde Integration der Region beschränkt, sondern des Weiteren auf eine wachsende Rolle in sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Kooperationen innerhalb und außerhalb der Region und die Darstellung als eine stabile Demokratie in der Welt.

Bevor die eigentliche Ausarbeitung und der Textvorschlag der Charter von der High Level Task Force (HLTF), einer speziell eingerichteten Arbeitsgruppe, vorgestellt und von den ASEAN-Mitgliedstaaten 2007 unterzeichnet wurde, beschäftigte sich die Eminent Persons Group (EPG), eine unabhängige Beratergruppe, mit den zukünftigen Charakteristika der Charter und erarbeitete Empfehlungen und Entwürfe. Am 20. November 2007 wurde der Textvorschlag der HLTF von allen ASEAN-Mitgliedstaaten in Singapur unterzeichnet und im Laufe des Jahres 2008 in den einzelnen Staaten ratifiziert. Mit 13 Kapiteln, 55 Artikeln und 4 Anhängen präsentiert die neue Charter das rechtliche und institutionelle Gerüst der ASEAN. Der ehemalige Generalsekretär der ASEAN, Ong Keng Yong, beschrieb drei zusammenhängende Funktionen der Charter, die der Organisation vorteilhaft dienen werden: Sie (1) verleiht der ASEAN Rechtspersönlichkeit, (2) schafft eine größere institutionelle Verantwortlichkeit und (3) bekräftigt die Wahrnehmung der ASEAN als ein seriöser regionaler Akteur bei der Gestaltung des asiatisch-pazifischen Raums.

Kernpunkte der ASEAN Charter

Bis zur Entstehung der Charter war die ASEAN ein lose organisiertes regionales Gerüst, das zunehmend durch Herausforderungen wie regionale Integration, Erweiterung und neu auftretender Konfliktszenarien gefordert und überfordert war. Die neue Charter, die nach Vorbild der Integrations- und Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft bzw. in Anlehnung an das europäische Integrationsmodell geschaffen wurde, fixiert

Regeln für die Mitgliedschaft, verleiht der ASEAN Rechtspersönlichkeit und sieht für die Region eine Freihandelszone bis 2015 vor. Zusätzlich wurde das hohe Ziel gesteckt, bis 2020 eine Gemeinschaft zu bilden, die zwar, im Gegensatz zur EU, auf supranationale Strukturen verzichtet, aber auf einem sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und sozioökonomischen Fundament ruht, das von starken Institutionen gefestigt werden soll. In den außenpolitischen Beziehungen (Artikel 41) haben die ASEAN-Mitgliedstaaten zukünftig auf Basis von Zusammengehörigkeit und Einigkeit gemeinsame Positionen und Projekte zu erarbeiten und diese solidarisch auf internationaler Ebene zu präsentieren. Die ASEAN soll somit im südostasiatischen Raum die führende Kraft in internationalen und auch regionalen Beziehungen bleiben. Durch die Charter baut die ASEAN ihre führende Rolle in regionalen Foren, wie etwa im ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN+3 (die ASEAN-Staaten plus China, Japan und Südkorea) und am Ostasiengipfel, aus.

Die ASEAN baut ihre führende Rolle in regionalen Foren weiter aus.

Neben den Grundprinzipien des ASEAN Way wurde die Charter mit neuen Leitlinien bereichert wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Wahrung bürgerlicher Freiheiten und Menschenrechte, die durch den Schutz von Frieden, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung gewährleistet werden sollen (Artikel 1, 2). Durch Artikel 11 der Charter wird die Rolle des Generalsekretärs der ASEAN gestärkt, der nun die Verantwortung dafür trägt, dass erstens die ASEAN nicht nur auf internationaler Bühne einheitlicher auftritt, sondern dass auch innerhalb der Gemeinschaft Konsultationen und Implementierungen von ASEAN-Abkommen durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden,

und zweitens die Umsetzung der Charter gefördert wird. Das ASEAN-Gipfeltreffen, welches das führende Entscheidungsfindungsorgan der ASEAN darstellt, und ein Coordinating Council der Außenminister sollen nun zweimal im Jahr stattfinden (Artikel 7, 8).

Institutionell werden drei nach Themen aufgeteilte ASEAN Community Councils gegründet, welche die Aufsicht über Sectoral Ministerial Bodies haben, die für die Umsetzung von ASEAN Gipfelbeschlüssen zuständig sind. In jedem Mitgliedstaat der ASEAN sind zusätzlich National Secretariats als innerstaatliche Anlaufstellen für Fragen in Bezug auf die ASEAN einzurichten (Artikel 13). Eine neu zu gründende ASEAN-Foundation soll in Zukunft die Einbeziehung von Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in die Politik der ASEAN sicherstellen.

Zum Schutz und zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten wird ein ASEAN-Menschenrechtsgremium (Human Rights Body, Artikel 14) eingerichtet, dessen Aufgaben und Kompetenzen noch genauer von einem High Level Panel definiert werden. Die ersten Empfehlungen bzw. Zwischenberichte zur Ausgestaltung dieses Gremiums wurden beim 14. ASEAN-Gipfel (26.2.- 1.3.2009) in Thailand vorgelegt. Aufgrund des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates kann dieses Gremium nur gegenüber den Mitgliedsländern handeln, die diesem Vorgehen zustimmen.

Das Gremium besitzt kein Mandat, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. Das Gipfeltreffen der ASEAN stand jedoch mehr im Zeichen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, sodass die Diskussion zu den Menschenrechten an Wichtigkeit einbüßte.

Im April 2009 hatten die Protestaktionen im thailändischen Pattaya den Abbruch der Folgetreffen des Gipfels verursacht. Inwieweit Menschenrechtsaspekte als Angelegenheit der ASEAN insgesamt verstanden werden, hängt auch davon ab, ob Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Singapur diese weiterhin unterstützen.

Bewertung und Ausblick

Trotz dieser Prinzipien und Vorstellungen bestehen durch die Grundlinien des ASEAN Way (insbesondere durch das Nichteinmischungsprinzip in innere Angelegenheiten eines Mitgliedstaates) Einschränkungen, welche die Gemeinschaft in ihrer Handlungsfähigkeit nicht nur behindern, sondern sogar ganz blockieren können. Im Gegensatz zur EU hat die ASEAN den Prozess der Vertiefung und Integration ihrer Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft versäumt und ist in ihrer politischen und wirtschaftlichen Einflussnahme in der Region stark eingeschränkt. Auch wenn durch die Charter Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, ihre nationale Gesetzgebung den Prinzipien der Gemeinschaftsverfassung anzugleichen, werden die Nichteinhaltung bzw. Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch fehlende Mechanismen und Sanktionsmaßnahmen (beispielsweise Suspendierung oder Ausschluss aus der Vereinigung) aufgehoben. Somit ist die ASEAN zur Zeit noch weit davon entfernt, Verfahren zur Lösung von innerstaatlichen Konflikten und Streitigkeiten zu finden und das Motto „One Vision, One Identity, One Community“ zu vermitteln.

Artikel 8 der Charter beschreibt lediglich Mechanismen für zwischenstaatliche Konflikte, aber nicht für innerstaatliche und/oder transnationale Konfliktszenarien.

Das Konsensprinzip schränkt die Handlungsfähigkeit der ASEAN ein.

Durch das bestehende Konsensprinzip fällt es dem ASEAN-Gipfeltreffen als führendes Entscheidungsfindungsorgan sehr schwer, im Falle eines fehlenden Konsenses zwischen den Mitgliedstaaten seine Handlungsunfähigkeit zu verbergen. Das Konsensprinzip in wirtschaftlichen Angelegenheiten zum Beispiel handelt

nach dem „10 minus x“ oder „2 plus x“ Prinzip. Dieses Prinzip bietet die Möglichkeit, ökonomische Integrationsprojekte durch alle Mitglieder zu unterstützen und lässt jedem ASEAN-Mitgliedstaat die Entscheidung der Beteiligung offen. Ist ein Mitgliedstaat aus Gründen nationaler Interessenswahrung zum Beispiel nicht gewillt, ein Projekt zu unterstützen, kann der Staat sich seiner Stimme enthalten. Kritiker der ASEAN minus x-Formel argumentieren, dass eine flexible Partizipation nur dann erfolgreich ablaufen kann, wenn ein Konsens besteht. Diese Formeln verstärken das Ungleichgewicht zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten, weil es einzelnen, reicheren Staaten schneller gelingt ihre Initiativen und Fortschritte zu machen als ärmeren und weniger entwickelten Staaten. Jedes Mitglied besitzt ein Veto auf neue Initiativen und Entwicklungsstufen für regionale Kooperation und ist somit fähig, den raschen Entscheidungsablauf zu blockieren.

Ein weiterer Schwachpunkt ist darin zu finden, dass trotz der Kompetenzerweiterungen des ASEAN-Sekretariats und seines Generalsekretärs die immer noch zu geringen finanziellen und personellen Ressourcen den Handlungsspielraum beschränken. Die Hauptaufgabe des Generalsekretariats besteht weiterhin in der Vorbereitung und Abhaltung des Gipfeltreffens und verleiht ihm kein Initiativrecht.

Das Versprechen der Charter, eine Gemeinschaft zu kreieren, die auf einer gemeinsamen Identität basiert und die Menschen in den Mittelpunkt ihrer Politik stellt, wurde nicht erfüllt. Das Gefühl einer gemeinsamen Identität, eines Wir-Gefühls kann nur entstehen, wenn eine einheitliche regionale Identität vorherrscht und die ASEAN nicht nur auf die führenden politischen und wirtschaftlichen Eliten eingeht, sondern mehr auf die Bevölkerung und die öffentliche Meinung. Mit der Charter gelingt es nicht, die Menschen in den Gemeinschaftsprozess einzubinden. In Artikel 1.13 ist zwar die Notwendigkeit einer „people-oriented ASEAN“ festgeschrieben, ohne jedoch klarzustellen wie die Menschen sich an die ASEAN richten

können, um politisch und wirtschaftlich entsprechend zu partizipieren. Die regionale Zivilgesellschaftsorganisation Solidarity for Asian's People Advocacies (SAPA) hebt das Problem hervor und argumentiert, dass die Charter eine Verhaltensanleitung zwischen den Regierungen darstellt, aber nicht für Regierungen im Umgang mit der Öffentlichkeit.

Die neu aufgenommene Leitlinie Demokratie wird nicht von allen Mitgliedstaaten der ASEAN als selbstverständlich angesehen, insbesondere in Bezug auf die Verfolgung von liberalen Agenden, wie etwa die Verbreitung und Gewährleistung von Menschenrechten.

Das Sorgenkind der ASEAN ist Myanmar: Mit seinem antidemokratischen Regime steht es seit der Mitgliedschaft 1997 exemplarisch für Schwächen der ASEAN und verdeutlicht dass das Nichteinmischungsprinzip sich als hinderlich für ein Gemeinwesen darstellen kann. Solange insbesondere die jüngeren Mitgliedsstaaten (Myanmar, Vietnam, Kambodscha und Laos) an den bisher festgelegten Grundprinzipien festhalten, bleibt das Nichteinmischungsprinzip und die Souveränität der Staaten bestehen und schränkt den Handlungsspielraum der ASEAN weiterhin stark ein.

Die Heterogenität der ASEAN stellt die größte Herausforderung des südostasiatischen Integrationsprozesses dar.

Die zukünftige Entwicklung und Umsetzung der Charter hängt davon ab, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten der ASEAN bereit sind, ihre nationale Souveränität für die Gemeinschaft aufzugeben und die politische und wirtschaftliche Disparität zu verringern.

Die ASEAN-Staaten sollten insbesondere auch in multilateralen Foren wie etwa der Welthandelsorganisation (WTO) mit einheitlicher Stimme auftreten und innerhalb der Organisation abgestimmte Punkte erfolgreich nach außen hin vertreten. Lehren aus dem europäischen Integrationsprozess für Asien zu ziehen ist insofern schwierig, da viele unterschiedliche politische Systeme in Südostasien bzw. in den ASEAN-Staaten bestehen: angefangen von der Militärjunta in Myanmar über sozialistische Staaten (Vietnam, Laos) bis hin zu demokratisch orientierten Staaten (Thailand, Philippinen, Indonesien). Zudem sind demokratisierende Länder wie etwa Indonesien gegenwärtig nicht bereit, ihre Souveränität mit Staaten wie Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam zu teilen. Des Weiteren zeigen die reicheren ASEAN-Staaten noch keine Bereitschaft, die ärmeren und neuen Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, etwa in Form eines gemeinsamen regionalen Fonds.

Ein Kommentar in der Financial Times vom 19. November 2007 beschreibt die Situation der ASEAN und ihrer Charter folgendermaßen: „Asean is not, like Europe, a collection of nations with common values, but a collection of regimes with common interests. Those interests, whether they concern foreign policy or the perpetuation of authoritarian rule at home, partly reflect Asean's cold war origins as an anti-communist security group and are rarely shared by the peoples of the member states' of Asean in whose name the charter is written.“

Die Heterogenität der ASEAN stellt die größte Herausforderung des südostasiatischen Integrationsprozesses dar und birgt Konfliktpotenzial in sich. Wenn es der ASEAN gelingt, mit ihren Mitgliedstaaten politisch, wirtschaftlich und sozioökonomisch als Einheit aufzutreten, würden sich nicht nur die Beziehungen der südostasiatischen Länder untereinander verbessern, sondern auch angespannte Verhältnisse zu anderen asiatischen Staaten, wie etwa China, in der Frage des südchinesischen Meeres beruhigen.

Für die Europäische Union würde die ASEAN dadurch als interregionaler Partner an Attraktivität gewinnen und es könnten neue Kooperationsmöglichkeiten entstehen, von denen beide Partner profitieren. Die Charter kann als ein wichtiger und positiver Schritt in der Gemeinschaftspolitik der ASEAN gesehen werden, stellt aber erst ein Stückwerk im regionalen Integrationsprozesses dar.

Michael Fuker ist Junior Research Fellow am AIES

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) ist auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2009.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Gestaltung & Druck:
Magoo Events & Marketing
www.magoo.at