

Die ASEAN-Charta - Südostasien auf dem Weg in eine Verfassungsgemeinschaft?

Ein herausragendes Ereignis für die Stärkung eines gemeinsamen regionalen Bewusstseins in Südostasien ist die Unterzeichnung der ASEAN-Charta, welche die Zusammenarbeit in der Region auf eine neue Grundlage stellen soll.

Wie die Idee für eine ASEAN-Charta geboren wurde

Die Idee einer Charta wurde erstmals beim ASEAN-Gipfeltreffen in Vientiane 2004 in Umlauf gebracht. Auf der nachfolgenden Gipfelkonferenz in Kuala Lumpur im Dezember 2005 setzte sich dann die Erkenntnis durch, dass eine ASEAN-Verfassung notwendig ist, um der südostasiatischen Staatengemeinschaft quasi eine gesetzliche Identität als juristische Person zu verschaffen. Seither wartete man gespannt darauf, was eine solche Charta mit sich bringen würde, wie die endgültige Fassung letztendlich aussehen würde und welche Absichten dahinter stehen würden. Ungeachtet des konkreten Inhalts einer solchen Charta waren sich die dort versammelten Staatsführer in Kuala Lumpur darüber einig, dass eine ASEAN-Charta als gesetzliches und institutionelles Rahmenwerk für ASEAN mittlerweile zwingend notwendig geworden war, um ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele erreichen zu können. Auf dem ASEAN-Gipfel in Singapur im November 2007 und anlässlich des vierzigjährigen Jubiläums der ASEAN sollte die Charta dann mit hohem Symbolgehalt von den zehn Führern der ASEAN-Mitgliedsstaaten unterzeichnet werden.

Wie die ASEAN-Charta zustandekam

Für den Entwurf einer Charta riefen die ASEAN-Staatsführer eine unabhängige hoch-

rangige Beratergruppe - die sog. Eminent Persons Group (EPG) - ins Leben, zu denen *elder statesmen* wie Ex-Präsident Fidel Ramos, der stellvertretende Ministerpräsident Singapurs, Prof. S. Jayakumar und der ehemalige indonesische Außenminister Ali Alatas gehörten. Sie erhielt den Auftrag, praktische Empfehlungen zur generellen Ausrichtung und zum Charakter einer ASEAN-Charta abzugeben, die dem Geist und den Zielen des ASEAN ConCORDS II („Bali-ConCORDS II“) entsprechen. Die EPG zeigte sich anfänglich aufgeschlossen gegenüber Anregungen, die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sowie Think Tanks der Region gemacht wurden. Zum ersten Mal in der Geschichte von ASEAN waren zivilgesellschaftliche Gruppen dazu aufgerufen, ihre Ansichten während verschiedener Phasen des Verfassungsentwurfes vorzutragen. U.a. wurde auch das Netzwerk der ASEAN Institute für Internationale und Strategische Studien (ASEAN-ISIS) beauftragt, Vorschläge und Politikempfehlungen in den Prozess einzubringen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hatte daraufhin drei Brainstorming-Sessions dieses Netzwerkes bei deren Vorarbeiten in Singapur, Bali und Manila unterstützt. Einen guten Abriss darüber bietet der [Artikel von Prof. Carolina Hernandez](#), der auch die entsprechenden ASEAN-ISIS Memoranda beinhaltet.

Mit ihrer transparenten Vorgehensweise im Vorfeld ihrer Zusammenkünfte hatte die EPG eigentlich eine ganz neue ASEAN-Tradition angestoßen: sie legte in der Tat großen Wert auf Ansichten, die von außerhalb der Regierungskreise an sie herangetragen wurden. Parallel zu den Beratungen der EPG wurden mehrere öffentliche Anhörungen mit Vertretern der Zivilgesellschaft

und NROs in ASEAN-Hauptstädten veranstaltet – in Singapur beispielsweise organisiert durch das Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Der Bericht der EPG über das Ergebnis ihrer Beratungen bzw. Empfehlungen wurden innerhalb und außerhalb der ASEAN-Gruppe deshalb auch als ein großer Erfolg gewertet. Der partizipatorische Ansatz der EPG wurde bisweilen als „Durchbruch“ bezeichnet. Er galt zumindest als ein Zeichen der Reife von ASEAN und schien zunächst ein neues Kapitel für ASEAN zu eröffnen. Man hatte allgemein erwartet, dass bei einer Annahme der EPG-Empfehlungen durch die ASEAN-Regierungen die Staatengemeinschaft in der Tat eine solide und vielversprechende verfassungsmäßige Grundlage erhalten könnte.

Die hochfliegenden Erwartungen schwanden jedoch in dem Maße, als die von den ASEAN-Außenministern eingesetzte Hochrangige Arbeitsgruppe („High Level Task Force“ HLTF) mit der eigentlichen Ausarbeitung des Verfassungstextes begann. Als bald kam der Bericht der EPG – der eigentlich die Basis für die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs bilden sollte - nur mehr als eine unter vielen Grundlagen zur Geltung. Die gezielten Anweisungen der einzelnen Regierungen sowie die vorhandenen ASEAN-Dokumente wurden in dem Prozess immer ausschlaggebender. Während der Beratungsphase innerhalb der HLTF war fortan Geheimhaltung angesagt. Nur wenige Experten außerhalb der Regierungskreise erhielten Einblick in den Fortgang der Beratungen. Die Öffentlichkeit erfuhr indes immer weniger, was hinter den Türen der privilegierten Welt der Bürokratie vorging. Die ASEAN-Charta wurde plötzlich zu einer abgeschotteten Angelegenheit, welche die Ministerialbürokratie quasi unter sich auszumachen schien.

Was bringt die ASEAN-Charta konkret Neues?

Der Text des 31-seitigen Dokuments veranschaulicht, dass es sich in erster Linie um eine Charta handelt - die mit einer Präambel und Grundsätzen ähnlich strukturiert ist wie die Charta der Vereinten Nationen – und nicht um eine Verfassung im eigentlichen Sinne.

Auf der Haben-Seite ist eindeutig zu verbuchen, dass die Gründung einer ASEAN-Menschenrechtsinstitution („human rights body“) vorgesehen ist. Laut Prof. Tommy Koh, dem Vertreter Singapurs in der HLTF, war dieser Paragraph eine der umstrittensten Neuerungen des Dokuments, der fast zum Stolperstein geworden wäre. Allerdings ist noch nicht erkennbar, wie ein solches Gremium tätig werden könnte, welchen konkreten Auftrag es einmal haben wird und wie sein Verantwortungsbereich ausgestaltet wird.

Ein weiterer Pluspunkt ist, dass die ASEAN-Charta verantwortungsbewusste Regierungsführung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als neue Grundsätze festschreibt – ebenso wie die Grundfreiheiten, die Förderung und Verteidigung von Menschenrechten wie auch die Förderung der sozialen Gerechtigkeit.

Die praktische Bedeutung dieser weitgefassten Prinzipien wird jedoch relativiert. Es ist ASEAN nicht gelungen, auch das Prinzip mit in die Charta aufzunehmen, wonach ihre Mitglieder einen nicht-verfassungsmäßigen und undemokratischen Regierungswechsel nicht hinnehmen dürfen. Viele Stimmen argumentieren nun, dass das Fehlen gerade dieses Grundsatzes in der ASEAN-Charta gegen den Geist des „Bali-Concord II“-Abkommens verstößt. Dort war noch von der Schaffung eines „demokratischen, gerechten und harmonischen Umfelds“ die Rede gewesen. Am Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines ASEAN-Mitgliedslandes wird aber unverändert festgehalten.

Für viele Beobachter und Kommentatoren ist das Thema der Einhaltung bzw. Verletzung der Verfassungsvorgaben nicht zufriedenstellend geregelt worden. Die endgültige Fassung der Charta bestätigt die im Vorfeld weithin gehegte Befürchtung, dass der Vorschlag eines Ausschlusses oder der Suspendierung von Mitgliedern bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Charta nicht aufgenommen wurde. Der Text spezifiziert lediglich ein Monitoring der Einhaltung bzw. von eventuellen Verstößen gegen die Charta sowie die entsprechende Berichterstattung darüber. Die Frage allfälliger Konsequenzen

wird den Staatsführern zur Entscheidung überlassen. Dies bedeutet zwar ein hohes Maß an Flexibilität; ohne Vorgaben für konkrete Sanktionsmöglichkeiten bleibt aber der praktische Nutzen der Charta unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen erheblich eingeschränkt.

Durchgefallen ist auch der von verschiedenen Seiten gemachte Vorschlag der Einrichtung eines ASEAN-Gerichtshofes. Es bleibt im Wesentlichen bei dem bisher bestehenden „dispute settlement mechanism“ in allen Bereichen, d.h. Beilegung von Streitigkeiten durch das Konsensprinzip einschließlich von Schiedsverfahren, die aber im Einzelnen noch zu konkretisieren sind. Ungeklärte Rechtsstreite und Dispute werden jeweils an den ASEAN-Gipfel zur Entscheidung verwiesen.

Die Lösung der für ASEAN charakteristischen institutionellen Schwäche wurde einmal mehr auf die lange Bank geschoben. Die Charta sieht nur vor, dass effizientere interne Entscheidungsfindungsprozesse vorrangig durch die Gründung von drei neuen ASEAN-Gemeinschaftsräten („ASEAN Community Councils“) in den Bereichen Politik/Sicherheit, Wirtschaft und sozial-kulturelle Angelegenheiten auf Ministerialebene erreicht werden. Zusätzlich werden sog. ASEAN Sectoral Ministerial Bodies gebildet. Das frühere ASEAN Standing Committee wird durch einen Ausschuss von ständigen ASEAN-Vertretern der Mitgliedsländer („Committee of Permanent Representatives to ASEAN“) in Jakarta ersetzt. Inwieweit all diese neuen Gremien die Koordination tatsächlich erleichtern werden oder aber zu einer Verzettelung von Initiativen und Aktivitäten führen, wird sich noch erweisen. Mit Blick auf eine effektive Stärkung des ASEAN-Sekretariats wurden die Erwartungen enttäuscht, insbesondere was dessen personelle und finanzielle Ausstattung betrifft. Der frühere ASEAN-Generalsekretär Rodolfo Severino bemängelt in diesem Zusammenhang auch, dass bei den nunmehr vier statt bisher zwei stellvertretenden Generalsekretären nur bei zwei Stellvertretern das Prinzip der Eignung und Kompetenz greift. Die beiden anderen Deputies werden wie bisher nach dem al-

phabetischen Rotationsprinzip zum Zuge kommen. Künftig werden die ASEAN-Regierungschefs zwei Mal jährlich zusammentreffen.

Wie das Burma/Myanmar-Problem die Relevanz der ASEAN-Charta relativiert

Die bisher größte Herausforderung für die ASEAN-Charta ist die gegenwärtige politische Lage in Myanmar. Im September hatte die Militärjunta friedliche, von Mönchen angeführte Demonstrationen des Volkes brutal unterdrückt. Während die internationale Gemeinschaft diese Geschehnisse auf das Schärfste verurteilte, versperrt sich das Regime seither verbissen gegen politische Änderungen im Land. ASEAN ist sich mittlerweile wohl bewusst, dass man nicht einfach zur Tagesordnung übergehen kann, wie in der Vergangenheit so oft geschehen. Immerhin hatten die ASEAN-Außenminister durch ihre außergewöhnlich scharf formulierte Stellungnahme einen ersten Schritt dazu unternommen. So positiv dieser Akt auch zu bewerten ist - dass das Nichteinmischungsprinzip erstmals durchbrochen wurde - ist noch nicht ersichtlich, was ASEAN darüberhinaus konkret zu unternehmen gedenkt.

Im Hinblick auf die Situation in Myanmar waren im Vorfeld mehrere Optionen diskutiert und an die EPG herangetragen worden. Sie tendierten teilweise dahin, die Mitgliedschaft Myanmars auszusetzen, bis ein greifbarer Fortschritt erreicht ist. Auch der US-Senat stimmte letzten Freitag einstimmig für eine Suspendierung Myanmars. Ein anderer Vorschlag war, die Unterzeichnung des Dokuments zunächst einmal aufzuschieben, um die ASEAN-Charta und somit die Zukunft von ASEAN nicht unnötig zu gefährden. Würden die ASEAN-Staaten aber darauf bestehen, die Charta beim Gipfel in Singapur zu unterzeichnen, dann sollte dies ohne Myanmar geschehen. Tatsächlich hatte Myanmar ja auch im vergangenen Jahr schon einmal auf den turnusmäßig zustehenden ASEAN-Vorsitz verzichtet. Demzufolge würden zunächst die übrigen neun Staaten die Charta unterschreiben und Myanmar könnte zu einem späteren Zeitpunkt unterzeichnen, wenn es von den Führern

SINGAPUR

DR. COLIN DÜRKOP

November 2007

www.kas-asia.org

www.kas.de

der anderen neun ASEAN-Mitgliedsstaaten hierfür als qualifiziert angesehen würde.

Nachdem die ASEAN-Charta nun aber von allen ASEAN-Regierungen, einschließlich Myanmar, unterzeichnet wurde, bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaß künftig das internationale Ansehen von ASEAN dadurch untergraben wird. Die Glaubwürdigkeit der Charta wird dann sehr unterminiert, wenn jetzt keine konkreten Maßnahmen folgen. Denn die Entwicklungen in Myanmar sind eine zu große Belastung geworden, als dass ASEAN sie noch viel länger unbeschadet tragen könnte. Das internationale Ansehen und das Renommee von ASEAN sind jetzt einer ernsthaften Herausforderung ausgesetzt. Alle Regierungen, die die Charta unterzeichnen und ratifizieren, müssen jetzt Geist und Buchstaben der Charta respektieren, sich daran halten und sich der Charta als würdig erweisen – zuvorderst in Bezug auf die Respektierung von Menschenwürde und Menschenrechten, so sinngemäß auch der philippinische Außenminister Romulo. Die abrupte Ausladung des UN-Sondergesandten Gambari, der auf dem ASEAN-Gipfel über seine jüngsten Bemühungen berichten sollte - auf Druck von Myanmar - lässt diesbezüglich allerdings nichts Gutes verheißen.

Wie ist das weitere Schicksal der ASEAN-Charta einzuschätzen?

Insgesamt vermittelt die Lektüre der 31-seitigen ASEAN-Charta den typischen Eindruck eines halbvollen Glases, wobei je nach Betrachtungsweise für die Kritiker die halbleere und für die Optimisten die halbvolle Hälfte schwerer wiegt. Nach Ansicht der Letztgenannten steht ASEAN am Anfang einer neuen Phase in ihrer 40-jährigen Geschichte. Andere Kommentatoren wiederum charakterisieren die Charta als „zahnloses Dokument“, das der Reputation der ASEAN-Gemeinschaft eher schadet.

Immerhin sei es ASEAN gelungen, in relativ kurzer Zeit die einzig mögliche Kompromissformel – wie sie in der jetzigen politischen Konstellation erreichbar ist - zu finden und diese straff durchzuziehen. Eine suboptimale Charta sei in der gegebenen

geopolitischen Großwetterlage besser als gar keine. Im Spannungsfeld des Nichteinmischungsprinzips in interne Angelegenheiten auf der einen Seite und der Verpflichtung auf Werte wie Demokratie und Befolgung der Menschenrechte auf der anderen Seite gelang unter dem Strich kein besserer Wurf.

Nicht ganz abzusprechen ist der ASEAN-Charta aber ihr hoher Symbolgehalt. Sie bietet des Weiteren ein potenziell wichtiges Instrument für die Weiterentwicklung der ASEAN-Staaten in Richtung auf eine verstärkte regionale Kooperation sowie eine marktorientierte Wirtschaftsgemeinschaft.

Im weiteren Verlauf muss sich erst noch zeigen, wie die ASEAN-Charta umgesetzt wird, sollte sie tatsächlich innerhalb eines Jahres von allen Mitgliedsländern ratifiziert werden. Die philippinische Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo ließ am Vorabend der Unterzeichnung verlauten, dass sie große Zweifel hege, ob der Senat die Charta ratifiziere, wenn Myanmar nicht auf den Pfad der Demokratie zurückkehre und Aung San Su Kyi freilasse.

Der Erfolg der Charta bzw. ihre Bedeutung wird letztlich an deren konkreter Implementierung gemessen werden. Ein Anfang dazu – zwar noch mit vielen Fragezeichen versehen - wurde heute mit der Unterzeichnung der Charta durch die Staats- und Regierungschefs der ASEAN-Länder auf dem 13. ASEAN Gipfeltreffen in Singapur gemacht.



Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Regionalprogramm
Politischer Dialog Asien

34 Bukit Pasoh Rd.
Singapore 089848
Singapur

Tel. +65 62 27 20 01
Fax +65 62 27 83 43
info@kas-asia.org