

Im Krebsgang nach vorn: Die Asean hat sich eine Charta gegeben

Sebastian Bersick / Felix Heiduk

Die Unterzeichnung der Charta des Verbandes Südostasiatischer Nationen (Asean) am 20. November 2007 wurde bereits im Vorfeld als Meilenstein in der Geschichte der Organisation gepriesen, die in diesem Jahr ihr vierzigjähriges Bestehen feierte. Mit der Charta wollen die zehn Mitgliedstaaten einen bindenden rechtlichen und institutionellen Rahmen schaffen, der die regionale Zusammenarbeit auf ein höheres Niveau heben soll. Bis zum Jahr 2020 soll eine Gemeinschaft entstehen, die auf einem sicherheitspolitischen, einem wirtschaftlichen und einem sozio-kulturellen Pfeiler ruht. In Anlehnung an das Integrationsmodell der Europäischen Union (EU) wollen die Asean-Mitglieder den zwischenstaatlichen Vergemeinschaftungsprozess institutionell stärker verregeln. Zwar verzichtet die Asean im Gegensatz zur EU darauf, supranationale Strukturen zu errichten. Ihre Charta ist jedoch Ausdruck der Erkenntnis, dass die Diversifizierung und Vertiefung der Integration ohne entsprechenden institutionellen Rahmen nicht erfolgreich sein kann.

Die Asean hat seit ihrer Gründung am 8. August 1967 auf der Basis des »Asean way« – der auf dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Mitgliedstaaten, dem Gewaltverbot und der Entscheidungsfindung nach dem Konsensprinzip beruht – maßgeblich zur Friedens- und Stabilitätssicherung in der Region beigetragen. Der »Asean way«, das Erfolgsgeheimnis der Organisation, wirkte aber auch hemmend: Dank des Konsensprinzips konnten Mitgliedstaaten missliebige Politiken selbst dann blockieren, wenn sie von der Mehrheit der Asean-Staaten befürwortet wurden. Das Prinzip

der Nichteinmischung machte es für die Asean weitestgehend unmöglich, an der Lösung regionaler Probleme wie zum Beispiel innerstaatlicher Gewaltkonflikte mitzuwirken. Angesichts der unterschiedlichen politischen Verfasstheit ihrer Mitgliedstaaten – von Militärdiktaturen wie Birma über semi-kompetitive Systeme wie Malaysia oder Singapur bis hin zu formell demokratischen Staaten wie Indonesien (vgl. die Karte auf S. 4) – scheint es wenig wahrscheinlich, dass die Asean diese Prinzipien aufgeben wird. Aus diesem Grunde wurde der »Asean way« nunmehr in der Charta festgeschrieben, obgleich sich einige

Mitglieder vergeblich darum bemüht hatten, ihn einer Revision zu unterziehen.

Zentrale Bestandteile der Asean-Charta

Neu ist in erster Linie die Erweiterung des »Asean way« um einige neue Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und die Wahrung bürgerlicher Freiheiten und der Menschenrechte. Analog haben die Asean-Staaten in Artikel 1 der Charta die Ziele ihrer Organisation – bislang vorrangig Wahrung von Frieden, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung – um die Stärkung von Demokratie, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte erweitert.

Um die Asean von einem informell organisierten »Debattierklub« in eine der EU ähnliche internationale Rechtsperson zu verwandeln und ihre Verfahrensweisen zu formalisieren, stärkt die Charta unter anderem die Rolle des Generalsekretärs. Er soll fortan dem Bündnis mehr Gewicht und ein homogeneres Auftreten bei internationalen Verhandlungen verleihen. Zudem sollen Konsultationen zwischen und innerhalb der einzelnen Asean-Organen intensiviert werden. So tagen der Asean-Summit der Staatschefs und das Asean-Coordinating Council der Außenminister künftig zweimal statt lediglich einmal jährlich, und auch für andere Konferenzen auf Ministerebene sind häufigere Treffen geplant. In der Charta ist überdies vorgesehen, eine Menschenrechtskommission zu schaffen. Die Asean-Stiftung soll zukünftig auch dafür verantwortlich sein, dem Motto der Organisation »Eine Vision, eine Identität und eine sorgende und teilende Gemeinschaft« in den einzelnen Mitgliedsländern Geltung zu verschaffen. Um den damit verbundenen neuen Aufgaben gerecht zu werden – Bildung und Stärkung einer gemeinsamen Identität, eines Gemeinschaftsgefühls und des zivilgesellschaftlichen, wirtschaftlichen und akademischen Austauschs –, soll sie

enger mit den verschiedenen Asean-Organen zusammenarbeiten.

Insgesamt stärkt die Charta somit vor allem die intergouvernementalen Strukturen und sichert die zentralen Normen der Organisation (Nichteinmischung und Konsensfindung) ab.

Neue, alte Asean

In der Charta finden sich jedoch keine wegweisenden Neuerungen wie zum Beispiel etwaige Verfahren zur Lösung von innergemeinschaftlichen Streitfragen und der in der Region virulenten transnationalen Konflikte oder Maßnahmen zur Sanktionierung bzw. Disziplinierung von Mitgliedstaaten, die gegen die Prinzipien der Organisation verstoßen. Auch die in Kapitel 7 festgeschriebenen Prozesse zur Findung von Entscheidungen innerhalb der Asean basieren weiterhin auf dem alten Konsensprinzip. Demnach soll der Asean-Summit einen nicht näher definierten Entscheidungsfindungsprozess in Gang setzen, wenn in bestimmten Fragen kein Konsens zwischen den einzelnen Mitgliedern gefunden werden kann. Die Charta trägt somit nicht dazu bei, der als Folge fehlenden Konsenses eintretenden Handlungsunfähigkeit der Asean abzuwehren. Ähnliche Mängel finden sich bei den in Kapitel 8 festgelegten Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten. Diese betreffen nur Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten – keine innerstaatlichen Gewaltkonflikte und auch keine transnationalen nicht-militärischen (Sicherheits-)Probleme wie etwa die Vogelgrippe oder den gesundheitsschädlichen Dunst (»Haze«) als Folgeerscheinung von Waldbränden in Indonesien. Zudem nennt die Charta für die aufgelisteten Mechanismen weder klare Abläufe noch Fristen. Unklar bleibt auch, wie die Asean im Falle von Mitgliedstaaten oder gar von vorsitzführenden Ländern verfahren will, die den erklärten Zielen und/oder Prinzipien der Organisation zuwiderhandeln. In der Charta findet sich lediglich der Hinweis, dass sich der

Der Text der Charta findet sich im Internet unter www.13thaseansummit.org.sg/asean/index.php/web/content/download/816/6803/version/1/file/ASEAN+Charter.pdf

Asean-Summit derartigen Angelegenheiten anzunehmen habe.

Im Sinne der wegweisenden Einbeziehung von Demokratie und Menschenrechten in die Präambel der Charta wurde die Asean-Menschenrechtskommission gegründet. Deren genaue Aufgabe und Mandat sind bislang aber unklar und sollen bei einem der kommenden Treffen der Asean-Außenminister noch näher definiert werden. In der Charta wird zudem versäumt, institutionalisierte Foren oder Prozesse zu schaffen, die die Interaktion zwischen der Asean und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Mitgliedstaaten regeln. In Kapitel 12, das den Außenbeziehungen der Asean gewidmet ist, heißt es, dass die Asean-Mitglieder künftig auf der Basis von Gemeinschaft und Solidarität gemeinsame Position erarbeiten und diese auf internationaler Ebene vertreten sollen. Dieser Appell an die Einheit der Asean-Staaten in Fragen der Außenpolitik und -wirtschaft wurde allerdings nicht durch die Schaffung einschlägiger Organe unterfüttert. Auch unabhängig von der Charta war in der Praxis bislang jedenfalls nichts davon zu spüren, dass Asean-Mitglieder in multilateralen Foren wie der Welthandelsorganisation abgestimmte Positionen vertreten würden.

Außenpolitische Folgen

Die Verabschiedung der Charta wurde von der Frage überschattet, welche Haltung die Asean-Staaten gegenüber ihrem Mitglied Birma einnehmen würden, nachdem die birmanischen Generäle die gewaltsame Unterdrückung der von buddhistischen Mönchen angeführten friedlichen Protestbewegung befohlen hatten. Das Beispiel Birma zeigt, wie die aus mangelndem Konsens resultierende Handlungsunfähigkeit der Asean zunehmend die Legitimität der Organisation auf internationaler Ebene untergräbt.

Dies wird vor allem daran deutlich, wie die Asean mit dem Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen (UN) für Birma, Ibra-

him Gambari, während des jüngsten East Asia Summits am 26. November 2007 in Singapur umging. Ursprünglich war Gambari von der Asean eingeladen worden, auf dem Gipfeltreffen – an dem neben den Asean-Staaten auch China, Japan, Südkorea, Indien, Australien und Neuseeland teilnahmen – seine Einschätzung der Situation in Birma zu erläutern. Auf Druck Birmas wurde ihm dies jedoch verwehrt. Die Asean begründete ihre Entscheidung offiziell damit, dass »die Situation« in Birma eine »innenpolitische Angelegenheit« sei und das Land die Lage allein unter Kontrolle bringen könnte.

Mit Blick auf Birma stellte die amerikanische Handelsbeauftragte, Susan C. Schwab, nach einem Gespräch mit den Asean-Wirtschaftsministern fest, dass Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen der Asean und den USA gegenwärtig unvorstellbar seien. EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner bestritt in diesem Zusammenhang zwar, dass die EU ihre Verhandlungen über eine Freihandelszone mit der Asean an die Birma-Frage knüpfen wolle. Vor Gesprächen mit Asean-Vertretern im Rahmen des Asean-EU Commemorative Summit in Singapur am 22. November 2007 betonte sie jedoch, man müsse gegenüber Birma einen »Zuckerbrot und Peitsche«-Ansatz verfolgen. Drei Tage zuvor hatte die EU in ihre Gemeinsame Position gegenüber Birma weitere restriktive Maßnahmen aufgenommen.

Quo Vadis Asean?

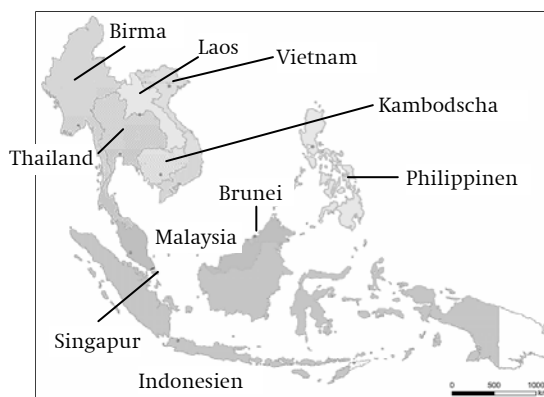
Die Birma-Problematik lässt die Grenzen einer Regionalpolitik erkennen, die das Prinzip der Nichteinmischung über das Gesamtinteresse der Region bzw. das Gemeinschaftsinteresse der Asean stellt. Diesen zu strenge Anwendung versuchten die *Asean-Institutes of Strategic and International Studies* im April 2006 mit einem Memorandum zu verhindern. Sie warnten davor, die Charta dürfe keinesfalls »eine Rechtfertigung [...] für die Unabänderlichkeit und Inflexibilität der bestehenden Normen,

Werte, Prinzipien und Ziele [der Asean]« bieten. Eben dies scheint jedoch eingetreten zu sein, wie der Umgang mit Birma während des jüngsten Asean-Gipfels zeigt.

Wenn sie ihre Reform und die Beziehungen zu wichtigen Dialogpartnern nicht gefährden will, kann die Asean langfristig nicht an ihrer Politik der einseitigen Zugeständnisse an die Generäle in Birma festhalten – insbesondere nachdem diese die Protestbewegung im Land brutal niederschlagen ließen. Einzelne Asean-Staaten wie die Philippinen drohen bereits damit, dass die Ratifizierung der Charta scheitern könnte, wenn Birma keine demokratischen Reformen durchführt. Ein solches Junktim zwischen innenpolitischen Veränderungen in Birma und der Reform der Asean kommt der Forderung an die Organisation gleich, den Druck auf die Generäle in Birma zu erhöhen. Von indonesischer zivilgesellschaftlicher Seite wurde bereits vorgeschlagen, dass Jakarta eine Birma-Konferenz der Asean-Staaten unter Einbeziehung Chinas und Indiens einberufen solle.

Der neue Generalsekretär der Asean, der Thailänder Surin Pitsuwan, steht vor der Herausforderung, die eingebüßte Legitimität zurückzugewinnen, ohne die Einheit der Asean zu gefährden. Bei seinen Bemühungen sollten ihn die deutsche und die europäische Politik unterstützen. Denn die europäische Erfahrung zeigt, dass regionale Kooperation und Integration den Mitgliedern der Gemeinschaft wirtschaftliche Prosperität und Sicherheit beschern können.

Karte
Die Asean-Mitgliedstaaten



Somit ist die EU in Teilen ein Modell für die Asean, an dessen Erfolg sie sich denn auch mit der Bildung einer Gemeinschaft bis zum Jahr 2020 orientiert.

Die Rolle Deutschlands und der EU

Die EU sollte der Asean vorschlagen, die bilateralen Treffen beider Organisationen auf Ministerebene durch regelmäßige Gipfel der Staats- und Regierungschefs zu ergänzen. Denn eine diplomatische Aufwertung der EU-Beziehungen zur Asean wäre ein wichtiger Vertrauensbeweis für die asiatische Organisation. Nach dem Asean-Beitritt Birmas im Jahr 1997 hatte die EU den Dialog mit der Organisation jahrelang blockiert. Angesichts der schwierigen Lage, in der sich die Asean heute befindet, wäre eine Aufwertung des Dialogs ein deutliches Signal dafür, dass die EU bereit ist, die interregionalen Beziehungen nicht erneut zur Geisel der Birma-Frage zu machen.

Die EU und Deutschland würden durch ein solches Vorgehen ihre bisherige Doppelstrategie gegenüber Birma fortschreiben. Diese Strategie beruht einerseits auf der Verhängung von Sanktionen bzw. restriktiven Maßnahmen, andererseits auf dem Prinzip der Einbindung, das inzwischen im Rahmen des Asean-EU-Dialogs und des Asien-Europa-Treffens – an dem Birma seit 2004 teilnimmt – Anwendung findet.

Mit der Unterzeichnung der Charta bezeugen die Asean-Mitglieder ihren politischen Willen, den Weg der Vergemeinschaftung geschlossen fortzusetzen. Aber erst wenn sie die Charta ratifiziert und implementiert haben, wird sich zeigen, ob sich die Asean tatsächlich »nach Art der Krebse [bewegt], die den Rückwärtsgang seitlich ausscherend vortäuschen, doch ziemlich schnell vorankommen« – wie es in Günter Grass' Novelle »Im Krebsgang« heißt. Dabei droht jederzeit die Gefahr, dass das ambitionierte Projekt der Gemeinschaftsbildung an der Heterogenität ihrer Mitglieder scheitert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364