

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Die ASEAN-Charta:
Fundament verstärkter regionaler Kooperation und
Verpflichtung zum Menschenrechtsschutz?**

Am 15. Dezember 2008 trat die neugeschaffene Charta der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in Kraft, nachdem Indonesien diese am 21. Oktober 2008 als letzter der zehn ASEAN-Staaten ratifiziert hatte. Mit der ASEAN-Charta beschloss die 1967 als lose politische Verbindung gegründete regionale Gemeinschaft erstmalig die Schaffung eines rechtlich verbindlichen institutionellen Rahmens. Die Charta soll die Basis bilden für eine bis 2015 zu entwickelnde sicherheitspolitische, wirtschaftliche und sozialkulturelle Staatengemeinschaft, deren Mitglieder sich zum Schutz und zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Grundfreiheiten bekennen.

Der Weg zur ASEAN-Charta

Auf dem 11. ASEAN-Gipfeltreffen im Dezember 2005 beschlossen die Regierungschefs der zehn ASEAN-Staaten, der Staatengemeinschaft eine Charta zu geben und sie damit institutionell fortzuentwickeln. Mit dem Entwurf der gemeinsamen Verfassung beschäftigte sich eine unabhängige Beratergruppe, die sog. Eminent Persons Group (EPG), deren Aufgabe darin bestand, im Vorfeld der Ausarbeitung praktische Empfehlungen zur Ausrichtung und zum Charakter der Charta zu entwickeln. Für die anschließende eigentliche Ausarbeitung des Verfassungstextes wurde eine spezielle Arbeitsgruppe, die sog. High Level Task Force (HLTF), eingesetzt, deren Textvorschlag alle ASEAN-Mitgliedstaaten auf dem 13. ASEAN-Gipfel am 20. November 2007 in Singapur unterzeichneten. Im Laufe des Jahres 2008 ratifizierten auch alle ASEAN-Staaten die Charta, so dass diese wie geplant Ende 2008 in Kraft treten konnte.

Ziele und Institutionelles Gefüge der „neuen“ ASEAN

Die Charta fasst das bisherige ASEAN-Regelwerk zusammen und verrechtlicht die zwischenstaatliche Kooperation der ASEAN-Staaten; sie setzt jedoch auch neue Ziele und schafft auch neue Institutionen. Die Integration Europas durch EG und EU wird häufig als politisches Vorbild für die mit der ASEAN-Charta angestrebte engere Zusammenarbeit zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten herangezogen. Äußerlich sichtbarster Schritt hin zu einer verstetigten Integration ist die in der Charta vorgesehene Verleihung von Völkerrechtssubjektivität an die ASEAN (Artikel 1). Sie wird damit zum – auch gegenüber ihren Mitgliedstaaten – rechtlich eigenständigen Akteur. In institutioneller Hinsicht verstetigt die Charta die Sitzungen der politischen Leitungsgremien. Der ASEAN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs sowie ein „Coordinating Council“ der Außenminister sollen künftig mindestens zwei Mal im Jahr stattfinden (Artikel 7 und 8). Des Weiteren enthält die Charta Vorgaben für den institutionellen Rahmen auf Arbeitsebene. So wird die Stellung des Generalsekretärs und des ASEAN-Sekretariats gestärkt (Artikel 11). Der Generalsekretär soll nach innen die Umsetzung der Charta fördern und die ASEAN nach außen vertreten. Daneben werden drei thematische „ASEAN Community Councils“ und – unter deren Führung – weitere sog. „Sectoral Ministerial Bodies“ eingerichtet, denen vor allem die Umsetzung von ASEAN-Gipfelbeschlüssen obliegt. Die Mitgliedstaaten sind zum einen durch Ständige Vertreter, welche zusammen das „Committee of Permanent Representatives“ bilden, in die Arbeitsebene eingebunden (Artikel 12). Zum anderen verpflichtet die Charta die ASEAN-Staaten zur Einrichtung von „National Secretariats“ als zentrale innerstaatliche Anlaufstellen in allen Fragen die ASEAN betreffend (Artikel 13). Die Einbindung der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und anderer „stakeholder“

soll die neu zu gründende „ASEAN-Foundation“ sicherstellen. Inhaltlich verpflichtet die Charta zu einer sozial ausgewogenen und umweltbewussten Wirtschaftsentwicklung sowie zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, der Ablehnung eines verfassungswidrigen Regierungswechsels, zur Wahrung bürgerlicher Freiheiten und Bürgernähe und zur Achtung der Menschenrechte (Artikel 1). Um das letztgenannte Ziel zu erreichen, sieht die Charta die Bildung eines ASEAN-Menschenrechtsgremiums („Human Rights Body“, Artikel 14) vor. Die Ausgestaltung dieser Institution wurde einem „High Level Panel“ übertragen, welches anlässlich des nächsten ASEAN-Gipfels Anfang 2009 einen ersten Zwischenbericht vorlegen will. Gerade der Verweis auf den hohen Stellenwert von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verleiht der Charta einen bedeutenden Symbolgehalt. Er spiegelt die Zielsetzung eines neuen politischen (Selbst-)Verständnisses der südostasiatischen Staatengemeinschaft wider.

Umsetzungsperspektiven der ASEAN-Charta

Die Chancen, dass die Regelungen der ASEAN-Charta umgesetzt und die proklamierten Ziele erreicht werden können, werden höchst unterschiedlich eingeschätzt. Während Kritiker die Charta als „zahnloses Dokument“ oder „Flickschusterei“ bezeichnen, die wenig innovativ bereits bestehende Normen kodifiziere, rühmen andere die Charta als historischen „Meilenstein“ und beginnende „neue politische Phase“, die zu nationaler Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit beitragen könne. Skeptiker sehen dabei eine Reihe problematischer Umstände. So wird etwa auf die unterschiedlichen politischen Systeme der ASEAN-Mitgliedstaaten verwiesen. Das Spektrum reicht von der Militärdiktatur in Myanmar über eine Gruppe ärmerer, autokratischer Staaten bis hin zu gut entwickelten, demokratisch-rechtsstaatlich orientierten Staaten. Eine Entwicklung der ASEAN ähnlich der Europäischen Union ist daher nach überwiegender Ansicht der Beobachter schon aufgrund der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu erwarten. Ferner wird auf die schwache Ausgestaltung der ASEAN-Institutionen – insbesondere auf die vage gehaltenen Kompetenzen – und das schwerfällige Entscheidungsverfahren verwiesen. Entscheidungen der ASEAN-Institutionen sollen nach Artikel 20 der Charta „auf der Basis von Konsultationen und im Konsens“ getroffen werden. Kann auf diesem Weg keine Einigung erzielt werden, soll ein Gipfel der Staats- und Regierungschefs „entscheiden, wie spezifische Entscheidungen zu treffen sind“. Auch die Chancen auf eine substanzielle Verbesserung der Menschenrechtssituation in Myanmar durch die Charta werden von vielen Beobachtern kritisch eingeschätzt. So war diese in den Parlamenten Indonesiens und der Philippinen Auslöser einer intensiven Diskussion darüber, ob die Charta überhaupt ratifiziert werden sollte. Die Intensität dieser Diskussion schien im Sommer 2008 ein Inkrafttreten der Charta Ende 2008 in Frage zu stellen. Die schließliche Zustimmung wurde in zahlreichen ASEAN-Staaten mit der politischen Erwartung verknüpft, dass Myanmar insbesondere den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Charta tatsächlich nachkommt. Als wichtig wird in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des „Human Rights Body“ angesehen. Kritiker verweisen jedoch darauf, dass angesichts des auch nach der Charta maßgeblichen Nichteinmischungsprinzips in interne Angelegenheiten eine Schwächung der neu eingeführten Verpflichtung aller Mitgliedsländer zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten zu befürchten ist. Es dürfte daher entscheidend darauf ankommen, inwieweit sich diejenigen ASEAN-Staaten – unter ihnen Singapur, Malaysia, die Philippinen und Indonesien – politisch durchsetzen können, welche die Achtung der Menschenrechte und die Demokratisierung in Myanmar als Angelegenheit der ASEAN insgesamt verstehen.

Weiterführende Quellen:

- Bersick, Sebastian; Heiduck, Felix: Im Krebsgang nach vorn: Die Asean hat sich eine Charta gegeben, SWP-Aktuell 65, Dezember 2007.
- Bersick, Sebastian; Pasch, Paul: Kompass 2020. Südostasien - Zur Zukunft der deutschen Außenbeziehungen, „Kompass 2020“, 2007.
- Dürkop, Colin: Die ASEAN-Charta – Südostasien auf dem Weg in eine Verfassungsgemeinschaft?, KAS-Länderbericht, November 2007.
- Jones, David Martin: Security and democracy: the ASEAN charter and the dilemmas of regionalism in South-East Asia, International Affairs 84 (2008), S. 735-756.
- Loewen, Howard: Die ASEAN als Impulsgeber ostasiatischer Integration, GIGA Focus, Februar 2008.
- Schmidt, Axel: Die ASEAN-Charta: Viel Lärm um Nichts?, FES-Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Dezember 2007.
- Severino, Rodolfo C.: Framing the ASEAN Charter – An ISEAS Perspective, 2005, S. 3-29.

Verfasser/in: RR z.A. M. Köngeter, gepr. RKn S. Woskowski, WD 2, Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe