

ASEAN und die Vereinten Nationen

Schwache Strukturen und Souveränitätsdenken stehen einer vertieften Kooperation im Weg

Katja Freistein

Die Beziehungen der Vereinten Nationen zum Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) sind bislang noch wenig ausgebaut. Nach institutionellen Veränderungen der ASEAN durch ihre Charta sind nun neue Ansätze und die Absicht zu mehr Zusammenarbeit erkennbar. Hindernisse wie ein schwaches Sekretariat und der fehlende Wille zur Einschränkung staatlicher Souveränitätsrechte stehen einer vertieften Kooperation jedoch bislang im Weg.

Der Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) wurde im Jahr 1967 gegründet, mit dem Ziel, die regionale wirtschaftliche, politische und soziale Zusammenarbeit zu verbessern. Er besteht heute aus zehn Staaten, die zusammengenommen 8,8 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen sowie die zehntgrößte Wirtschaftsmacht der Welt darstellen würden. Welche Rolle spielt die ASEAN heute und wie sind ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen? Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag erörtert werden.

Mit der Verabschiedung einer Charta im Jahr 2007 hat die ASEAN gute Bedingungen geschaffen, um die Beziehungen zu den Vereinten Nationen zu intensivieren. Die Vereinten Nationen sind nun offizieller Dialogpartner der ASEAN. Bislang hatte die Zusammenarbeit mit den UN keine Priorität in den Außenbeziehungen der ASEAN. Allerdings pflegt die Organisation vor allem mit dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) seit Jahrzehnten enge Beziehungen. Sie bezieht überdies von einigen UN-Organisationen finanzielle Unterstützung zum Unterhalt des Sekretariats und zur Vertiefung der regionalen Integration. Für die Vereinten Nationen ist die Kooperation mit Regionalorganisationen erst in jüngerer Zeit in den Vordergrund gerückt. Diese Kooperation baut sie systematisch aus; der ASEAN wird damit ein neues, verstärktes Interesse zuteil. Wie konkret eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der ASEAN in Zukunft ausgestaltet wird, hängt vor allem von zwei Dingen ab: den institutionellen Kapazitäten der ASEAN und dem Willen ihrer Mitgliedstaaten, längerfristige Verpflichtungen gegenüber der Weltorganisation einzugehen.

Allgemein kann man die Beziehungen zwischen der ASEAN und den UN vor allem in drei großen Bereichen verorten: Der erste Bereich umfasst konkrete Kooperationsprojekte in unterschiedlichen Politikfeldern wie Entwicklung, Katastrophenmanage-

ment oder Umwelt. Der zweite Bereich ist die Kooperation einzelner Staaten mit den UN. Die Entsendung von Beobachtern in Krisenregionen und vor allem die Festlegung länderspezifischer Entwicklungsziele im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) sind hier zu nennen. Für die südostasiatischen Staaten, in denen in der Mehrzahl Armut und soziale Ungleichheit nach wie vor große Probleme sind, werden auch mittelfristig die MDGs (sowie langfristig die Post-MDGs) eine wichtige Rolle spielen. Da mit den MDGs oft klar definierte, zeitlich begrenzte Entwicklungsvorgaben gemacht werden, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Staaten abgestimmt sind, kann die ASEAN hier nur vermitteln, aber kaum selbst Schwerpunkte setzen.

Schließlich kann man als dritten Bereich der Beziehungen den Transfer bestimmter Normen sehen, meist als eher indirekter Einfluss der UN auf die Region – hingegen bislang wenig in umgekehrter Richtung, der ASEAN und ASEAN-Staaten auf die UN. Ein Wandel regionaler Normen kann zum einen Folge aktiver Bemühungen von UN-Organisationen sein, beispielsweise im Bereich Menschenrechte. Wandel kann jedoch auch indirekt durch die Beteiligung von Staaten an UN-Gremien und den Austausch von Expertise des ASEAN-Sekretariats mit UN-Behörden entstehen. Diskussionen in der UN-Generalversammlung, die Entsendung von Personal in UN-Gremien oder die Teilnahme an UN-Konferenzen haben bereits global verhandelte Themen auf die regionale Agenda gebracht – selten jedoch im Konsens. Mit Konzepten wie menschliche Sicherheit, Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) oder menschliche Entwicklung, die eng an Diskussionen im UNDP anschließen, befasst sich auch die ASEAN. Dies geschieht jedoch nicht ohne Widerstand einiger Staaten, die viele dieser Konzepte als zu ›westlich‹ ablehnen.² Diese Vorbehalte haben immer auch die Zusammenarbeit zwischen der ASEAN und den UN geprägt.

Seit Bestehen der ASEAN gab es mit den Vereinten Nationen nur punktuell Kooperationsversuche,

¹ Auch wenn die deutsche Übersetzung für ASEAN Verband südostasiatischer Staaten ist, hat sich bei der Nutzung der Abkürzung ASEAN die weibliche Form durchgesetzt. Daher wird auch in diesem Beitrag von ›der‹ nicht ›dem‹ ASEAN gesprochen.

² Siehe Diane K. Mauzy, *The Human Rights and ›Asian Values‹ Debate in Southeast Asia: Trying to Clarify the Key Issues*, *The Pacific Review*, 10. Jg., 2/1997, S. 210–236.



Dr. Katja Freistein, geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 882 ›Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten‹ an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Seit 2006 hat die ASEAN den Beobachterstatus in den Vereinten Nationen inne, kann also die südostasiatischen Staaten in der Generalversammlung offiziell vertreten.

etwa im Hinblick auf wirtschaftliche Entwicklung oder die Bewältigung von Krisen. Insgesamt waren es jedoch nur wenige gemeinsame Projekte. Dies soll sich nun ändern. Seit dem Jahr 2006 hat die ASEAN als Organisation offiziell den Beobachterstatus in den Vereinten Nationen inne, kann also die südostasiatischen Staaten auf den Tagungen der UN-Generalversammlung offiziell vertreten und gemeinsame Interessen artikulieren. Wichtig in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass die ASEAN seit dem Inkrafttreten der Charta im Dezember 2008 erstmals einen offiziellen Status als Völkerrechtssubjekt besitzt. Dadurch konnte sie ihre Stellung in der internationalen Politik, auch gegenüber anderen internationalen Organisationen wie den UN, stärken.

Als Verband eher kleiner und weltpolitisch wenig einflussreicher Staaten – trotz der Größe Indonesiens und der Wirtschaftskraft Singapurs – schafft die ASEAN einen Rahmen für ihre Mitglieder, die ansonsten kaum Gewicht in internationalen Verhandlungen und Foren hätten. Für das Sekretariat und andere Organe der UN sind der ASEAN-Generalsekretär und sein Sekretariat wichtige Ansprechpartner, wenn es um regionale Belange geht. Insbesondere der Generalsekretär selbst ist mit seinem neuen ministeriellen Status, den er durch die Charta zugesprochen bekommen hat (Art. 11), aufgewertet worden. Das Amt wird nur für fünf Jahre vergeben, eine Wiederwahl ist nicht möglich. Seit Januar 2013 vertritt der Vietnameser Le Luong Minh die ASEAN als Generalsekretär nach außen; zuvor war er vietnamesischer Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf und New York und ist mit der Arbeitsweise unterschiedlicher UN-Organisationen gut vertraut. Dies könnte sich positiv auf die künftigen Beziehungen zwischen den beiden Organisationen auswirken.

Mit den Entwicklungen der letzten Jahre hat die ASEAN versucht, ein neues Profil nach außen zu präsentieren. Dabei hat die Regionalorganisation mit etlichen Reformen ihr Gesicht verändert.

Die ASEAN im Wandel

Die ASEAN vereint zehn sehr unterschiedliche Mitgliedstaaten. Mit der schrittweisen Erweiterung seit den achtziger Jahren sind zu den Gründungsmitgliedern Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand zunächst Brunei Darussalam, dann Vietnam, Myanmar, Laos und zuletzt Kambodscha hinzugekommen. Wie mit dem jüngsten Staat der Region, Timor-Leste, verfahren werden soll, wird noch verhandelt. Das Land hat im Jahr 2011 einen formalen Beitrittsantrag gestellt, der jedoch nicht von allen Mitgliedern unterstützt wird.³

Die südostasiatische Regionalorganisation, als Forum wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit geplant, wandte sich nach ihrer Gründung 1967 zunächst vor allem sicherheitspolitischen Aufgaben zu;

in erster Linie sollten intraregionale Konflikte verhindert werden. Unter dem Eindruck des Kalten Kriegs, der sich mit dem Vietnam-Krieg spürbar in die Region ausbreitete, formierten sich die fünf Gründungsstaaten zu einer Gemeinschaft von Entwicklungsstaaten, deren Hauptziel innere Stabilität war. Antikommunistisch orientiert, konzentrierten sich die ASEAN-Staaten zunächst auf ihr Wirtschaftswachstum, während sie untereinander durch regelmäßige Treffen und vor allem durch auf Konfliktvermeidung zielende Abkommen regionale Stabilität zu garantieren suchten. Bekannt wurde die ASEAN – ähnlich wie andere Zusammenschlüsse ehemaliger Kolonien – für ihr Bekenntnis zu gegenseitiger Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten.

Seit den achtziger Jahren steht die wirtschaftliche Zusammenarbeit stärker im Mittelpunkt. Mit guten Wachstumsprognosen in großen Teilen der Region galt der Verband bald als Vorzeigeeinstellung wirtschaftlichen Aufstiegs. Die Debatte über ›asiatische Werte‹, angestoßen vom damaligen Premierminister Singapurs Lee Kuan Yew, brachte die Besonderheit der ›asiatischen‹ Kultur in einen Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Staaten und rechtfertigte gleichzeitig demokratische Defizite, die Vernachlässigung individueller Rechte und fehlende politische Freiheiten. Auch für die ehemaligen kommunistischen Nachbarstaaten wurde die ASEAN damit attraktiv, insbesondere da das Prinzip der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten weiterhin prägend blieb. Der Verzicht auf weitreichende Bedingungen für einen Beitritt ermöglichte es Vietnam, Laos und Myanmar sowie Kambodscha trotz massiver Kritik von außen, bis 1999 die ASEAN auf ihre nun zehn Mitglieder zu vervollständigen. Die Beitritte Myanmars (das durch ein repressives politisches Regime gekennzeichnet war) und Kambodschas (in dem im Jahr 1997 ein Staatsstreich stattfand) waren auch in der Region nicht unumstritten.

Mit der Asien-Krise 1997/1998, die zunächst eine Krise der Bank- und Finanzsektoren der ost- und südostasiatischen Staaten war, geriet die ASEAN massiv unter Druck. Die Asien-Krise führte über die unmittelbaren Folgen hinaus zu tiefen Veränderungen zumindest in den älteren Mitgliedstaaten. Massenarbeitslosigkeit, Armut und soziale Unruhen bedrohten die Stabilität einiger Staaten; insbesondere Indonesien machte eine politische Krise durch. Da der Verband nicht über die Kapazitäten und das Mandat verfügte, steuernd in die Politik seiner Mitglieder einzugreifen, war er bald mit Vorwürfen konfrontiert, seinen Aufgaben nicht gerecht zu werden, und sah sich in seiner schwersten Krise seit Bestehen.

Der Ruf nach Reformen und einer Stärkung von Entscheidungsstrukturen innerhalb der ASEAN führte zu einer Reihe von Beschlüssen, die dauerhaft zu Veränderungen führen sollten. Mit der zweiten Erklärung von Bali (2003) und dem Programm von

Die Beitritte Myanmars und Kambodschas waren auch in der Region nicht unumstritten.

Vientiane (2004) bemühten sich die Staaten mehr als fünf Jahre nach der Krise, aus den Scherben der alten eine neue ASEAN zusammenzusetzen. Das Programm von Vientiane hat Bestand, die Gemeinschaftsbildung bleibt erklärtes Ziel. Kurz darauf kam ein weiterer Vorschlag auf die Agenda: die ASEAN-Charta. Nach den ursprünglichen Schlüsseldokumenten (Bangkok-Vertrag 1967, Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit 1976) sollte die Charta eine neue Kooperationsgrundlage für alle Mitglieder schaffen.

Menschenrechtspolitik und ASEAN-Charta

Mit der Charta haben sich die südostasiatischen Staaten zum 40-jährigen Bestehen der ASEAN am 20. November 2007 eine Art Regionalverfassung gegeben, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und am 15. Dezember 2008 in Kraft trat.⁴ Der Beschluss, eine Charta zu entwerfen, war auf dem ASEAN-Gipfel in Kuala Lumpur im Dezember 2005 gefasst worden. Das Dokument wurde nach Beratungen mit Experten und erstmalig auch Vertretern der Zivilgesellschaft erarbeitet. Es führt neue Ziele regionaler Kooperation ein, zu denen auch die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Schutz von Menschenrechten und gerechte Möglichkeiten menschlicher Entwicklung gehören. Diese zum Teil kontroversen Forderungen bleiben der Hauptkritikpunkt an der Charta: Sie sei zu wenig ambitioniert und zugleich unrealistisch, dabei kaum umsetzbar und viel zu offen formuliert.⁵

Ein besonders strittiger Punkt in der Charta ist die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus in der Region (Art. 14). Da nur wenige Mitglieder über nationale Menschenrechtskommissionen verfügten, war dies ein großer Schritt für viele Staaten. Dass der Menschenrechtsschutz in einigen ASEAN-Staaten eine heftig umkämpfte Forderung bleibt, zeigen aktuelle Berichte der Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats zur Lage in Myanmar und in Kambodscha. Dort werden die Lage von Minderheiten, die Beschneidung bürgerlicher Rechte und Freiheiten sowie gravierende Defizite in der Entwicklung hin zu Rechtsstaatlichkeit mit Besorgnis betrachtet.⁶ Die Vereinten Nationen hatten wiederholt ihre Erwartungen an einen regionalen Menschenrechtsmechanismus zum Ausdruck gebracht, der nicht hinter internationalen Standards zurückbleiben dürfe und der langfristig für die Menschen in vielen südostasiatischen Staaten Verbesserungen ihrer Lebenssituation bringen solle.

Der Umgang mit Menschenrechten in der Region ist traditionell schwierig. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1993 vertraten die südostasiatischen Staaten eine Position, die die allgemeine Gültigkeit von Menschenrechten

Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN)

8. August 1967	Gründung durch Bangkok-Vertrag; Sitz: Jakarta/Indonesien; Mitglieder: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand
März 1976	Beobachterstatus für Papua-Neuguinea
8. Januar 1984	Beitritt Brunei Darussalams
28. Juli 1995	Beitritt Vietnams
23. Juli 1997	Beitritte Myanmars und Laos
30. April 1999	Beitritt Kambodschas
März 2011	Mitgliedsantrag von Timor-Leste (Annahme steht noch aus)
4. Dezember 2006	ASEAN erhält den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen (A/RES/61/44)
15. Dezember 2008	ASEAN-Charta tritt in Kraft
Oktober 2009	Einrichtung der AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)
19. November 2011	Umfassendes Kooperationsabkommen zwischen UN und ASEAN
18. November 2012	Verabschiedung der ASEAN-Menschenrechtserklärung
Stand: März 2013	

Gebietsgröße	4.186.703 km ²
Bevölkerungszahl	508.958.000
Bruttoinlandsprodukt	1,8 Billionen US-Dollar (ohne Myanmar, da für diesen Staat keine Daten vorliegen)
Die Zahlen für Gebietsgröße, Bevölkerungszahl und Bruttoinlandsprodukt beziehen sich auf die Jahre 2011/2012 und beruhen auf UN-Statistiken, nachzulesen in: Vereinte Nationen, 1/2013, S. 44ff.	

mit ihren kulturellen Eigenheiten konfrontierte und einen regionalen Mechanismus für Menschenrechtsschutz, wie es ihn beispielsweise in Europa gibt, in Frage stellte. Denn den Menschenrechten der Allgemeinen Erklärung von 1948 hafte bis heute ein kolonialer Beigeschmack an, wird immer wieder argumentiert. Daher werden etwa das Recht auf Entwicklung – wesentlich in der Gruppe der sogenannten kollektiven Menschenrechte – und das Recht auf Selbstbestimmung als wichtige Ziele für die ASEAN-Staaten hervorgehoben. Gerade das Recht auf Entwicklung, dem die westlichen Staaten so wenig Aufmerksamkeit schenken, bleibt von herausragender Bedeutung. Hier spielt die Anbindung an die UN eine

Gerade das Recht auf Entwicklung bleibt von herausragender Bedeutung.

³ Timor Leste Remains Steadfast to ASEAN Aspiration, ASEAN Secretariat News, 7.12.2012, www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/timor-leste-remains-steadfast-to-asean-aspiration

⁴ ASEAN-Charta siehe: www.asean.org/asean/asean-charter/asean-charter

⁵ Siehe etwa Lee Leviter, The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure?, New York University Journal of International Law and Politics, 43. Jg., 1/2010, S.159–210 oder H.C. Lin, ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law?, Chinese Journal of International Law, 9. Jg., 2010, S. 821–837.

⁶ Letzter Bericht zu Myanmar: A/67/383 v. 25.9.2012 sowie zu Kambodscha: A/HRC/21/63 v. 16.7.2012.

wichtige Rolle, denn die Verhandlungen über Definitionen, politische Folgen und die Einbettung von Menschenrechten in den Kontext kultureller Praktiken finden im Rahmen der Vereinten Nationen statt. Kooperationen mit dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge (UNHCR) und mit ›UN Women‹ haben hier Einfluss auf die Formulierung von Zielen im Rahmen der ASEAN gehabt.

Die neue zwischenstaatliche Menschenrechtskommission wurde von Beginn an stark kritisiert.

Im Oktober 2009 wurde für zunächst fünf Jahre eine zwischenstaatliche Kommission für Menschenrechte (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) eingerichtet.⁷ Sie besteht aus Regierungsvertretern der zehn ASEAN-Mitgliedsländer.⁸ Immerhin wurde damit eine Einigung darüber erzielt, überhaupt regionsweit Lösungen für Menschenrechtsprobleme anzustreben. Die AICHR sei aber nur ein erster Schritt, wurde auch von Vertretern der Staaten betont. Massive Kritik wurde schon kurz nach der Einrichtung aus der Region, aber auch von Seiten vieler Menschenrechtsorganisationen an einem als zahnlos angesehenen Menschenrechtsmechanismus laut. Dass es zum Beispiel keine Möglichkeit gibt, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, wird als das größte Defizit angesehen. Weiterhin wird kritisiert, dass das Dokument⁹ mit keiner befriedigenden Definition von Menschenrechten aufwarte.¹⁰

Dabei sind auch die Experten der Vereinten Nationen, die Sonderberichterstatter und der Menschenrechtsrat am Diskussionsprozess beteiligt und beratend tätig; die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay hatte Anfang November 2012 den intransparenten und wenig partizipativen Prozess der Ausarbeitung der ASEAN-Menschenrechtserklärung kritisiert: Der Prozess sei kein Aushängeschild für demokratische ›Global Governance‹ gewesen, wie sie die ASEAN anstrebe, und werde lediglich dazu beitragen, den Respekt und die Teilhabe zu unterwandern, die eine solch wichtige Erklärung eigentlich verdiene. Die Erklärung stünde nicht im Einklang mit globalen Menschenrechtsnormen und bleibe deutlich hinter den Erwartungen zurück. Auch mit Blick auf die Demokratieentwicklung in der Region sei ein ehrgeizigeres und den heutigen Ansprüchen genügendes Instrument zum Menschenrechtsschutz unabdingbar.¹¹ Etwa im Bekenntnis zu politischen Rechten bleibe die Erklärung ungenau. Diese Kritik spiegelt auch die enttäuschten Erwartungen zivilgesellschaftlicher Gruppen wider, die – so auch Pillay – nicht ausreichend in den Beratungsprozess zur Erklärung einbezogen worden waren. Die Konkretisierung bestimmter Menschenrechte – allein die Definitionen sind harte Verhandlungsarbeit – und die Verankerung ihrer Schutzmechanismen sind nun die schwierigsten Aufgaben, die noch anstehen.

Ein weiteres Problem sind die immer noch schwachen Strukturen des Sekretariats, das nur in dem

Umfang Aufgaben übernehmen kann, wie es dafür Ressourcen und Kapazitäten hat. Einige Maßnahmen wurden Anfang der neunziger Jahre umgesetzt, denn erst mit der Charta gab es einen weiteren Reformschub.

Stärkung institutioneller Strukturen

Die Charta verpflichtet die Mitgliedstaaten, der ASEAN eine verlässliche institutionelle Struktur zu geben, die die Interessen ihrer Mitglieder koordinieren und nach außen hin vertreten kann. Lange Zeit war das Sekretariat in Jakarta (Indonesien) klein, mit wenig Kompetenzen und finanziell schlecht ausgestattet. Ein Großteil der Beiträge zum Haushalt setzt sich aus externen Mitteln zusammen (unter anderem bereitgestellt durch Organe der Vereinten Nationen, beispielsweise von UNDP), doch die Mitgliedsbeiträge reichen bei weitem nicht aus. Das Sekretariat soll nun gestärkt werden, bereits bestehende Gremien sollen mit mehr Befugnissen ausgestattet und die Arbeitsfähigkeit im Allgemeinen gesteigert werden. Die wohl wichtigste Änderung, die im Vorfeld gefordert und mit der Charta eingelöst wurde, war, den Verband mit einer Rechtspersönlichkeit auszustatten (Artikel 3 der Charta); so können nicht nur die einzelnen ASEAN-Mitglieder Verträge und Abkommen mit anderen Regierungen oder internationalen Organisationen abschließen, sondern auch die ASEAN selbst. Die ASEAN ist überdies berechtigt, über Eigentum zu verfügen und rechtliche Schritte zu verfolgen. Beschlüsse durchzusetzen oder deren Nichtbefolgung rechtlich zu ahnden, ist ihr allerdings bislang nicht möglich.

In der Kooperation mit externen Partnern, zu denen in erster Linie die Staaten der asiatisch-pazifischen Region zählen, aber traditionell auch verschiedene UN-Organisationen, werden solche organisatorischen Faktoren zunehmend wichtiger werden. Insbesondere dann, wenn die Kooperation über kleine, leicht koordinierbare Vorhaben hinausgehen soll und die ASEAN selbst aktiv werden will, sind institutionelle Kapazitäten wichtig. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang ein Mechanismus, um mögliche Konflikte zwischen den Mitgliedern oder zwischen der ASEAN und Kooperationspartnern beizulegen oder ein Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung von Verträgen und Abkommen. Daher arbeiten die ESCAP und das UNDP auch mit dem ASEAN-Sekretariat gemeinsam am schrittweisen Aufbau solcher Kapazitäten.

Kooperation mit den UN

Seit dem Jahr 2000 treffen sich Vertreter der UN mit den Staaten der ASEAN zu gemeinsamen Gipfeln. Das erste Treffen in Bangkok (Thailand) befasste sich mit Themen wie Sicherheit und Frieden, Entwick-

Seit Ende 2008 ist die ASEAN Völkerrechtssubjekt und kann Verträge abschließen.

lung und der zukünftigen Rolle der UN in Südostasien. Auf dem zweiten Gipfel in New York 2005 standen die Vertiefung der Zusammenarbeit sowie die Definition weiterer gemeinsamer Aufgaben (Armutsbekämpfung, Gesundheit, Katastrophenbewältigung) im Mittelpunkt. Der dritte Gipfel im Jahr 2010 in Hanoi (Vietnam) stand stark unter dem Eindruck massiver Naturkatastrophen in Südostasien und machte die Zusammenarbeit in der Katastrophenbewältigung neben den MDGs zu einem Hauptthema.

Im November 2011 nahm UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am vierten UN-ASEAN-Gipfel auf Bali (Indonesien) teil. Dort wurde eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die Kooperationsziele festlegt.¹² Die Zusammenarbeit baut auf folgenden Dokumenten auf: 1. die gemeinsame Absichtserklärung vom September 2007 (Memorandum of Understanding) und 2. Resolutionen der UN-Generalversammlung.¹³ Kooperationsabkommen bestehen unter anderem zwischen der ASEAN und dem UNDP, der ESCAP, dem UN-Umweltprogramm (UNEP), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Weitere Beratungen mit anderen UN-nahen Organisationen, etwa zum Thema atomwaffenfreie Zone Südostasien mit der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), finden ebenfalls statt.

Die Ziele der Kooperation zwischen den ASEAN-Gremien und den UN-Organisationen sind vielfältig: Sie reichen von entwicklungspolitischen Zielen wie Armutsbekämpfung, Umsetzung der MDGs, Verhütung und Kontrolle von Infektionskrankheiten und Ernährungssicherheit, über Umweltziele wie Klimawandel, Schutz der Umwelt und Artenvielfalt, über grenzüberschreitende Themen wie Katastrophenhilfe, organisierte Kriminalität, Handel und Investitionen, Frieden und Sicherheit bis zu Schutz und Förderung der Menschenrechte im Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta, der ASEAN-Charta und dem Völkerrecht.¹⁴ Schwerpunkte bisheriger Kooperationsabkommen waren die Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe, in den Bereichen Finanzen, Frieden und Sicherheit, bei der Verbrechensbekämpfung und im weiten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Da die Staaten der Region extrem unterschiedlich sind, wird es schwierig sein, Ziele zu formulieren, die für alle gleichermaßen erreichbar oder wichtig sind. Bisherige Erfolge und Rückschläge etwa in der Umsetzung der MDGs sind sehr unterschiedlich. Ähnlich sieht es aus, wenn man sich den jeweiligen Stand »menschlicher Entwicklung« (human development) ansieht. Diese werden mit dem Human Development Index (HDI) gemessen, der eine Vielzahl von Kriterien bündelt und Lebens- und Verwirklichungs-

chancen von Menschen über Länder hinweg vergleicht.¹⁵ Einem aktuellen Bericht zufolge sind die Staaten Südostasiens im Schnitt im Bereich der mittleren menschlichen Entwicklung anzusiedeln, wenn auch in einigen Fällen am unteren Ende. Vor allem sind die Unterschiede zwischen wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten wie Singapur und Malaysia und Staaten wie Kambodscha, Laos und Myanmar, in denen Armut und soziale Ungleichheiten stark ausgeprägt sind, massiv (siehe Tabelle auf S. 68).

Ältere Kooperationsabkommen bestehen auch mit der UNESCO, mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (UN-ODC) und dem Sekretariat der ESCAP. Intensiv war die Zusammenarbeit vor allem nach Krisen; zum einen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der neunziger Jahre, zum anderen nach Naturkatastrophen wie dem Zyklon Nargis im Mai 2008, der Myanmar besonders schwer traf.

Die Zusammenarbeit zwischen dem ASEAN-Sekretariat, der myanmarischen Regierung und den

Schwerpunkte bisheriger Kooperationsabkommen waren die Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe, in den Bereichen Finanzen, Frieden und Sicherheit, bei der Verbrechensbekämpfung und im weiten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

7 Zur Geschichte der AICHR siehe: <http://aichr.org/about/>

8 Siehe Terms of Reference, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Jakarta: ASEAN Sekretariat, Oktober 2009, <http://aichr.org/download/TOR-of-AICHR.pdf>

9 ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), 18.11.2012, Phnom Penh, Kambodscha, http://aichr.org/?dl_name=ASEAN-Human-Rights-Declaration.pdf

10 Kritik kam bereits vor der Verabschiedung der Erklärung bei regionalen Beobachtern auf, etwa von regionalen Menschenrechtsgruppen, siehe: Yuyun Wahyuningrum, Asean Independent Commission on Rights Needs Real Teeth, The Nation, 26.9.2012, www.nationmultimedia.com/opinion/Asean-independent-commission-on-rights-needs-real--30191078.html

11 »This is not the hallmark of the democratic global governance to which ASEAN aspires, and it will only serve to undermine the respect and ownership that such an important declaration deserves«, OHCHR-Pressmitteilung, 8.11.2012, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12753&LangID=E

12 Joint Declaration on Comprehensive Partnership Between the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the United Nations (UN), 19.11.2011, <http://kemlu.go.id/Documents/Joint%20Declaration%20ASEAN%20-%20UN/Joint%20Decl%20Comp%20Part%20btw%20ASEAN-UN%202011%20adopted%20at%20the%204th%20ASEAN-UN%20Summit.pdf>

13 Dies sind: UN-Dok. A/RES/57/35 v. 21.11.2002; A/RES/59/5 v. 22.10.2004; A/RES/61/46 und A/RES/61/44 v. 4.12.2006. Die letzten beiden Resolutionen beziehen sich auf den Beobachterstatus.

14 Joint Declaration, a.a.O. (Anm. 12), S. 2.

15 Dabei werden drei grundlegende Dimensionen menschlicher Entwicklung erfasst: langes und gesundes Leben, Wissen und angemessener Lebensstandard. Rang 1–47 bedeutet sehr hohe menschliche Entwicklung; Rang 48–94 hohe menschliche Entwicklung; Rang 95–141 mittlere menschliche Entwicklung und Rang 142–186 niedrige menschliche Entwicklung.

ASEAN-Mitglied	Rang bei der menschlichen Entwicklung 2012 im weltweiten Vergleich
Brunei Darussalam	30
Indonesien	121
Kambodscha	138
Laos	138
Malaysia	64
Philippinen	114
Singapur	18
Thailand	103
Vietnam	127

Quelle: Bericht über die menschliche Entwicklung 2013, Der Aufstieg des Südens: Menschlicher Fortschritt in einer ungleichen Welt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)/Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (deutsche Ausgabe), Berlin 2013, S. 175.

Für die ASEAN war die Post-Nargis-Kooperation der erste Einsatz dieser Art, zumindest in ihrer Funktion als Koordinatorin und regionales Bindeglied.

UN in der ›Tripartite Core Group‹ (TCG) beim Wiederaufbau nach dem Zyklon Nargis war beispiellos und wurde sowohl in der ASEAN als auch in den UN als Erfolg gewertet. Bereits kurz nach dem verheerenden Wirbelsturm formierte sich die TCG, um gegen die schlimmsten akuten Folgen für die Menschen in Myanmar gemeinsam vorzugehen. Für die ASEAN war dies der erste Einsatz dieser Art, zumindest in ihrer Funktion als Koordinatorin und regionales Bindeglied. Während die technische Expertise und Kapazitäten hauptsächlich von UN-Seite gestellt wurden, lieferte die ASEAN den politischen Rahmen, auch um für die Regierung in Myanmar die Schwelle zur Kooperation zu senken. Wie Dan Baker, damaliger humanitärer Koordinator der UN in Myanmar, es ausdrückte: »wurde dies möglich durch enge persönliche Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen.«¹⁶ Besonders der damalige ASEAN-Generalsekretär Surin Pitsuwan hatte auf die myanmarische Regierung eingewirkt, Hilfe von außen aus humanitären Gründen trotz großer Skepsis gegenüber externen Interventionen anzunehmen. Als Vermittlerin zwischen den – oft mit dem Hinweis auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten abgewiesenen – UN-Organen und den regionalen Staaten hat die ASEAN hier eine wichtige Aufgabe übernehmen können. Dem oben genannten Bericht zufolge soll darauf in den ASEAN-UN-Beziehungen systematisch aufgebaut werden. Ein Zentrum für humanitäre Hilfe in der Region kann zum Ausgangspunkt weiterer, systematischer Zusammenarbeit werden.

Für eine umfassende Zusammenarbeit fehlt es auf Seiten der ASEAN noch an entsprechenden Strukturen.

Über die humanitäre Hilfe hinaus haben die Vereinten Nationen auch Interesse an einer Zusammenarbeit bei den Friedensmissionen und dem Aufbau einer diesbezüglichen Infrastruktur in der ASEAN geäußert. Indonesien hat bereits im Zuge sicherheitspolitischer Reformen in der ASEAN einen Vorschlag für eine regionale Koordinierung gemacht, ist damit aber noch nicht auf ausreichende Unterstützung ge-

stoßen. Der Schutz staatlicher Souveränität ist ein fest verankertes Prinzip, das nur langsam aufgebrochen werden kann. In der Vergangenheit wurden daher Hilfsmissionen und Interventionen von der ASEAN beziehungsweise den ASEAN-Staaten immer wieder als Eingriffe in die eigene Souveränität gewertet, die sie nicht hinzunehmen bereit waren. Frieden und Sicherheit sind wichtige Themen in der Zusammenarbeit der UN mit Regionalorganisationen, wie etwa den lateinamerikanischen Organisationen oder der Afrikanischen Union. In Südostasien soll dies langfristig ebenfalls zu einem Schwerpunkt der Kooperation werden, was zurzeit aber noch durch den Widerstand einiger Staaten erschwert wird. Hier können die Erfahrungen in der Post-Nargis-Kooperation eine gute Grundlage sein, auf der aufgebaut werden kann.

Nach dem UN-ASEAN-Gipfel 2011 stehen viele Schwerpunkte künftiger Zusammenarbeit fest. Die Partnerschaft soll nun ›umfassend‹ werden, sich also nicht nur auf einzelne Bereiche beschränken. Dennoch gibt es klare Prioritäten, die den drängenden Problemen in den südostasiatischen Staaten geschuldet sind. Dazu zählen Ernährungssicherheit, Klimawandel, Energie und wirtschaftliche Entwicklung. Wie in den meisten nationalen MDGs festgelegt, stehen dabei der Umgang mit natürlichen Ressourcen (wie Wasser, Wälder, Zugang zu landwirtschaftlich nutzbarem Land), die Bekämpfung von Krankheiten, Hunger und Mangelernährung sowie erneuerbare Energien auf der Liste von Themen, bei denen die UN mit den ASEAN-Staaten zusammenarbeiten wollen. Auch am Ausbau von Infrastruktur, beispielsweise Transportnetzwerken und Telekommunikation, sowie in der Beschleunigung von Wirtschafts- und Handelsabkommen beteiligen sich UN-Organisationen.

Für eine umfassende, verlässliche und langfristige Zusammenarbeit auf Augenhöhe fehlen jedoch auf Seiten der ASEAN noch Strukturen, mit denen solche Vorhaben umgesetzt werden könnten – und der politische Einfluss des Sekretariats, auch gegen den Willen einiger Staaten Maßnahmen zu beschließen. Wenn die ASEAN in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen nicht bloß Empfänger technischer und finanzieller Unterstützung bleiben, sondern auch eigene Projekte anstoßen und eigene Akzente in der Zusammenarbeit setzen will, müssen sowohl strukturelle Veränderungen auf den Weg gebracht als auch größere Zugeständnisse an den Normkonsens der Vereinten Nationen gemacht werden.

¹⁶ ASEAN, Charting a New Course. ASEAN-UN Post-Nargis Partnership, Jakarta: ASEAN Sekretariat, August 2010, S. 15, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4234032F5AA6620A49257795002156E9-Full_Report.pdf