

27. Menschenrechte im Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN)

von Natalia Figge

Im November 2007 verabschiedete der Verband Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) eine Charta, in der sich die Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verständigten. Bis 2015 soll auf dieser Basis eine sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziokulturelle Staatengemeinschaft entstehen. Darüber hinaus wurde in Artikel 14 der Ende 2008 ratifizierten ASEAN-Charta die Gründung der Menschenrechtskommission *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)* festgeschrieben. Diese nahm im Oktober 2009 ihre Tätigkeit auf. Im November 2012 wurde die ASEAN-Menschenrechtserklärung (ASEAN Human Rights Declaration, AHRD) verabschiedet.

Dieser Artikel befasst sich nach einer kurzen Einführung zu ASEAN mit der Entwicklung der Menschenrechte in der südostasiatischen Region und zieht eine vorläufige Bilanz zur Arbeit der Kommission und zur ASEAN-Menschenrechtserklärung.

ASEAN

Der Verband südostasiatischer Staaten ASEAN ist eine regionale Organisation aus den Mitgliedsstaaten Brunei Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

ASEAN wurde 1967 von Thailand, Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Singapur mit dem Ziel gegründet, wirtschaftlichen Aufschwung, sozialen Fortschritt und politische Stabilität in der Region zu fördern. 1984 wurde das Sultanat Brunei Mitglied, gefolgt von Vietnam (1995), Myanmar und Laos (1997) sowie Kambodscha (1999). Papua-Neuguinea hat seit 1984 den Status eines Beobachters. Osttimor, ebenfalls mit Beobachterstatus, hat 2006 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Vor allem Singapur befürchtet – nach den Beitritten von Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam – eine Verlangsamung des Integrationsprozesses durch die Aufnahme ökonomisch schwächerer Länder (The Diplomat 2013).

ASEAN ist ursprünglich als loser politischer Zusammenschluss ohne völkerrechtliche Vertragsbasis gegründet worden. Als grundlegende Kooperationsprinzipien gelten bis heute die wechselseitige Achtung der nationalen Souveränität, der Unabhängigkeit und territorialen Integrität sowie die friedliche Beilegung von Konflikten. Zentraler Grundsatz ist die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedslandes: Die

starke Zurückhaltung beim institutionellen Ausbau der Regionalorganisation, gepaart mit der Praxis der Problembearbeitung durch konsensorientierte Konsultationen und der Vermeidung von Konfrontationen bei Widerständen wird als „ASEAN Way“ bezeichnet (Freistein 2006). Ende der 1990er Jahre veränderte sich allerdings das Denken, da eine wachsende wirtschaftliche Konkurrenz durch China und Indien die Wettbewerbsfähigkeit der ASEAN-Staaten schwächte. Eine verstärkte regionale Integration schien politisch, aber vor allem wirtschaftlich notwendig zu sein, um im Wirtschaftswettbewerb mit anderen Staaten in Asien bestehen zu können. Doch die unterschiedlichen politischen Systeme in den ASEAN-Ländern – von Demokratien über absolute Monarchien und bis vor kurzem Militärjunkten bis hin zu einem sozialistischen Einparteienstaat – erschwerten vor allem die politische Integration.

Die ASEAN-Charta¹

Die Bemühungen um mehr Kohärenz der regionalen Integration resultierten im Jahr 2007, 40 Jahre nach der Gründung von ASEAN, in der Verabschiedung der ASEAN-Charta. Ziel war es, ASEAN eine eigene Rechtspersönlichkeit zu geben und einen höheren Grad an Institutionalisierung sowie Verbindlichkeit zwischenstaatlicher Kooperation zu erreichen. Zudem sollten konkrete Verpflichtungen, wie etwa institutionelle Reformen zu unterstützen, umgesetzt werden. Funktionen und Kompetenzen der wichtigsten Institutionen sowie ihre Rollen in der Gesamtstruktur wurden in dem Dokument ebenfalls festgehalten.

Mit dem Entwurf der Charta wurde eine unabhängige Beratergruppe beauftragt, die Eminent Persons Group. Ihre Aufgabe war es, im Vorfeld praktische Empfehlungen zur Ausrichtung und zum Charakter der gemeinsamen Verfassung zu entwickeln. Den Text der Verfassung arbeitete die High Level Task Force (HLTF) aus.

Die Charta verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Sicherung von Demokratie, zu guter Regierungsführung, Bürgernähe, einer sozial ausgewogenen und ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung sowie zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten. Zudem ermöglichte die Charta, die außenpolitischen Ziele von ASEAN besser zu verfolgen, beispielsweise rechtliche Verfahren beim Abschluss von Freihandelsabkommen zu vereinfachen.

Die Charta schuf neue Organe und Strukturen, die mit den drei Säulen der bis 2015 geplanten ASEAN-Gemeinschaft – sicherheitspolitische, wirtschaftliche und soziokulturelle Säule – zum ersten Mal 2003 im Bali Concord verzeichnet wurden:

¹ vgl. ASEAN Charter: <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

Die ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASEAN Political-Security Community, APSC) bündelt die bisherigen Bemühungen um Frieden und Stabilität in der Region. Als zentrales Instrument des Sicherheitsdialogs und der Vertrauensbildung dienen die jährlichen Zusammenkünfte des ASEAN Regional Forum (ARF). Zu den 27 Mitgliedern zählen auch die USA, die Europäische Union (EU), China und Russland.

Zielsetzungen in der zweiten Säule, der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft (ASEAN Economic Community, AEC), sind, einen einheitlichen Markt ohne Handelsgrenzen bis zum Jahr 2015 zu schaffen, sowie die stärkere Integration der nationalen Volkswirtschaften, um die eigenen Positionen im globalen Wettbewerb zu verbessern.

Durch die dritte Säule, die soziokulturelle Gemeinschaft der ASEAN (ASEAN Socio-Cultural Community), sollen der Charakter der auf gegenseitige Stärkung verpflichteten Zivilgesellschaften und die gemeinsame regionale Identität unterstützt werden.

Die Charta wurde von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten während des 13. ASEAN-Gipfeltreffens am 20. November 2007 unterzeichnet und trat am 15. Dezember 2008 nach der Ratifizierung durch alle zehn Mitglieder in Kraft.

Exakt 40 Jahre nach der Gründung von ASEAN wurde damit ein neues Kapitel in der Geschichte der Staatengemeinschaft aufgeschlagen.

Im Jahr 2009 wurde die Declaration on the Roadmap for an ASEAN Community verabschiedet. Sie beinhaltet mit den Entwürfen zu einer Sicherheitsgemeinschaft, einer Wirtschaftsgemeinschaft und einer soziokulturellen Gemeinschaft Ansatzpunkte für die inhaltliche Ausgestaltung der thematischen Säulen und einen konkreten Zeitplan bis 2015. Der damalige Generalsekretär, Dr. Surin Pitsuwan, äußerte bereits Mitte 2011 Bedenken, ob die ambitionierte Roadmap zeitlich eingehalten werden könne (Kassim 2011). Der Blueprint für eine sicherheitspolitische Gemeinschaft wurde zwar von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert, doch die öffentliche Wahrnehmung und die konkrete Umsetzung verharren noch auf sehr niedrigem Niveau.

Während die grundlegenden Prinzipien der Charta ein positives und offeneres Bild von ASEAN vermitteln, bleibt das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten bestehen. Der Vorschlag, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in die Charta aufzunehmen, wurde abgelehnt. Daher gibt es auch keine Klausel, Mitgliedsstaaten bei Nichterfüllung der Vertragspflichten zur Verantwortung zu ziehen. Der Vorschlag der Eminent Persons Group, einen Gerichtshof in die Charta mit aufzunehmen, wurde ebenfalls nicht berücksichtigt. Ein Parlament mit legislativen Befugnissen wie in der EU gibt es zur Zeit nicht, sondern lediglich eine beratende Interparlamentarische Versammlung, die ASEAN Inter Parliamentary Assembly (AIPA). Rechtsstreitigkeiten und andere Auseinan-

dersetzungen werden zur Entscheidung an die ASEAN-Gipfeltreffen weitergeleitet, das bisherige Konsensprinzip sowie Schiedsverfahren bestehen weiterhin. Problematisch bleiben die unterschiedlichen politischen Systeme – ebenso wie die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten.

Wichtige Entscheidungsgremien und Organisationen

Wichtige Entscheidungen werden von den Minister_innen der Mitgliedsländer durch konsensorientierte Konsultationen getroffen. Es gibt keine separate Gruppe von Entscheidungsträgern mit supranationalem Charakter, wie man sie in der Europäischen Union kennt.

Das höchste Entscheidungsgremium ist der Gipfel der Staats- und Regierungschefs. Das Treffen findet zweimal pro Jahr in dem Land statt, das den Vorsitz innehat (Myanmar 2014, Malaysia 2015). Die Gipfel dienen neben der Beschäftigung mit den eigenen regionalen Anliegen auch dem regelmäßigen Zusammentreffen der ASEAN-Staaten mit festen Kooperationspartnern, unter anderem mit der EU, mit hochrangigen Vertretern des *ASEAN Regional Forum (ARF)*² sowie mit den Mitgliedsstaaten von *ASEAN+3* (China, Japan und Südkorea) und *ASEAN+6* (China, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Indien).

Die nächste Stufe in der ASEAN-Hierarchie sind die Ministertreffen (AMM). Die Treffen der Außenminister_innen finden jährlich statt, die Fachminister_innen fast aller Ressorts tagen nach Bedarf; sie werden von zahlreichen Ausschüssen mit hohen Beamt_innen und technischen Expert_innen unterstützt, die regelmäßig zusammenkommen. In jüngster Zeit trafen die AMM wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Menschenrechtsarbeit, wie im Juni 2009 die Billigung des Referenzrahmens der ASEAN Intergouvernementalen Kommission für Menschenrechte (AICHR) und die Annahme und daraus erfolgende Verabschiedung der Menschenrechtserklärung (AHRD).

Die Außenminister der Mitgliedsstaaten bilden gleichzeitig den ASEAN-Koordinierungsrat. Laut Charta ist der Rat dafür verantwortlich, die Beschlüsse der Gipfeltreffen zu delegieren und umzusetzen. In dieser Rolle sind die Außenminister auch für die Koordination der Arbeit innerhalb der drei Säulen der ASEAN-Gemeinschaft verantwortlich.

Auf der nächsten Ebene der Entscheidungsgremien befinden sich die ASEAN Senior Officials Meetings, wie beispielsweise das Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development. Hier treffen sich nach Bedarf hochrangige Beamt_innen der nationalen

² Das ASEAN Regional Forum ist das einzige institutionalisierte, sicherheitspolitische Dialogforum im asiatisch-pazifischen Raum. Weitere Informationen zum ARF unter: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/asean-regional-forum>

Fachministerien. Überdies etablierte die Charta den Ausschuss der ständigen Vertreter, die ASEAN Country Permanent Representatives (CPR). Jeder Mitgliedsstaat ist daher seit 2008 durch eine Person mit Botschafterrang im ASEAN-Sekretariat in Jakarta vertreten. Diese Länderrepräsentanten unterstützen die Arbeit der Gemeinschaftsräte und der themenspezifischen Körperschaften. Gleichzeitig koordinieren sie die Arbeit zwischen den nationalen ASEAN-Sekretariaten und dem Sekretariat in Jakarta. Darüber hinaus sollen die ständigen Vertreter die Zusammenarbeit mit externen Partnern erleichtern und somit das Ziel der Charta, eine geschlossene Haltung auf multilateraler Ebene zu erreichen, unterstützen.

Die ASEAN Foundation, die ebenfalls in der Charta verankert wurde, hat die Aufgabe, eng mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor in der Region zusammenzuarbeiten. Mit dem Ziel, die Staatengemeinschaft zu stärken, führt die Stiftung beispielsweise Forschungsprojekte in Kooperation mit allen Mitgliedsstaaten durch.

Das regionale ASEAN-Sekretariat mit Sitz in Jakarta beschäftigt zur Zeit rund 240 Mitarbeiter_innen. Seine Arbeit ist nicht vergleichbar mit dem Bürokratiestil der EU, die supranationale Entscheidungskompetenzen entwickelt hat. Es bleibt stattdessen stets den nationalen Sekretariaten der Mitgliedsstaaten untergeordnet. Dass das EU-Modell einer zentralen permanenten Bürokratie abgelehnt wurde, zeichnete sich bereits während der ASEAN-Gründung in der Bangkok-Erklärung deutlich ab. Damals wurden eine dezentrale Organisation beschlossen und nationale Sekretariate innerhalb der Außenministerien der Mitgliedsstaaten angesiedelt. Das Sekretariat in Jakarta wurde erst 1977 geschaffen, rund zehn Jahre nach der ASEAN-Gründung. Im März 2009 kündigte der Generalsekretär des Sekretariats an, dass es in Übereinstimmung mit der Roadmap umstrukturiert werden würde.

Seit April 2009 gibt es vier Abteilungen innerhalb des Sekretariats: Drei sind zuständig für die jeweiligen Gemeinschaftssäulen, eine weitere Abteilung befasst sich mit der ASEAN-Gemeinschaft als Ganzes sowie mit internen Angelegenheiten des Sekretariats. Jede Abteilung wird von einem stellvertretenden Generalsekretär geleitet.

Unter der Leitung des Generalsekretärs ist die Arbeit der Abteilungen an der gemeinsamen Vision für 2015 orientiert. Dies bedeutet, dass das Sekretariat die Zentrale einer starken und selbstbewussten ASEAN-Gemeinschaft werden soll, die im Einklang mit den Inhalten der Charta und im besten Interesse der Menschen handelt (ASEAN 2009).

Der Generalsekretär koordiniert die Arbeit von ASEAN, gibt neue Anstöße, steuert gemeinsame Aktivitäten und leitet das Sekretariat in Jakarta. Die Position rotiert alle fünf Jahre zwischen den Mitgliedsstaaten. Derzeitiger Generalsekretär ist Le Luong Minh aus Vietnam.

Durch die Charta wurden die Kompetenzen des Sekretariats und des Generalsekretärs zwar erweitert, allerdings gibt es kein Initiativrecht, und die höchste Entscheidungsebene sind nach wie vor die zweimal jährlich stattfindenden Gipfel der Staats- und Regierungschefs. Der Generalsekretär arbeitet dem Gipfel und den verschiedenen Gemeinschaftsräten zu. Die finanzielle Ausstattung des Sekretariats scheint noch immer ungenügend, was den Handlungsspielraum weiter einschränkt. Im Jahr 2013 lag der Finanzbeitrag für den operativen Haushalt des ASEAN Sekretariats bei nur 16,3 Millionen US-Dollar.³

Die Situation der Menschenrechte in den Mitgliedsstaaten

Artikel 1 und 2 der ASEAN-Charta legen die Förderung und den Schutz der Menschenrechte als ein grundlegendes Prinzip für die Staatengemeinschaft fest. Schwere Menschenrechtsverletzungen können somit auch als eine schwerwiegende Verletzung der Charta betrachtet werden. Artikel 14 verpflichtet die Mitgliedsstaaten ferner zum Aufbau einer regionalen Menschenrechtsinstitution.

Allerdings bedeutet die Integration einer Menschenrechtsklausel in die Charta nicht automatisch, dass sich in den Mitgliedsstaaten auch ein Diskurs über die Menschenrechte oder eine veränderte Wahrnehmung des Themas entwickeln. Das Grundprinzip der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten und die konsensorientierte Entscheidungsfindung haben auch in der Charta Vorrang. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass eine Definition fehlt, wie die künftige Rolle von ASEAN bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedsländern aussehen soll.

Wie die Regierungen zu diesem Thema stehen, wird in den offiziellen Dokumenten der ASEAN Ministerial Meetings (AMM) veranschaulicht. So akzeptieren die Staats- und Regierungschefs zwar das Konzept der Universalität der Menschenrechte, argumentieren allerdings, dass es Unterschiede zwischen den internationalen Menschenrechtsstandards und den Menschenrechtspraktiken in der Region geben könne. Für ASEAN werden Menschenrechte durch die Geschichte, Tradition, Kultur und Religion der jeweiligen Gesellschaften geprägt. In einem gemeinsamen Kommuniqué des 26. AMM 1993 heißt es: „...die grundlegenden Menschenrechte haben zwar universellen Charakter, werden gleichzeitig jedoch beeinflusst von der unterschiedlichen Kultur und Geschichte sowie den sozioökonomischen Bedingungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ihre Anwendbarkeit und der Terminus im nationalen Kontext obliegen der Zuständigkeit und der Verantwortung eines jeden Landes“ (ASEAN, AMM Joint Communiqué 1993).

³ Vgl. http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013_7.pdf

Diese Sichtweise vertrat auch Singapurs Außenminister Wong Kan Seng 1993 auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien, indem er betonte, dass das weltweite Anerkennen der Idee der menschlichen Rechte schädlich sein könne, wenn ein Universalismus angewendet werde, dabei aber die Vielfalt verleugnet oder verschleiert werde (vgl. Sen 1997: 9). Ähnlich äußerte sich Kambodschas Premierminister Hun Sen im Jahr 2006, als er sagte, dass es keine solche Universalität und internationalen Normen gebe. Jedes Land habe seine eigenen Standards (Petchamareesmee 2009).

Für die nächsten Jahre wird die Straflosigkeit von Verletzungen der Artikel der Charta ein ernstes Problem bleiben. Einige staatliche und nicht-staatliche Institutionen in der Region leiden unter strukturellen Schwächen bei der Bewältigung von Menschenrechtsverletzungen. Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Menschenhandel sind regionale Probleme, die die meisten ASEAN-Staaten zu bewältigen haben. Dass der Menschenhandel und die Ausbeutung von Frauen und Kindern gesetzlich nicht verfolgt werden, war bis vor Kurzem ein großes Hindernis für die Ahndung dieser Verbrechen. Obwohl Südostasien eine der ethnisch heterogensten Regionen der Welt ist, gibt es keine Mechanismen, die die Rechte von Minderheiten und indigenen Völkern schützen. Das Problem der Staatenlosigkeit und der mangelnde Schutz für Binnenvertriebene und -flüchtlinge wurden bis jetzt von den Regierungen ebenso unzulänglich behandelt.

Auf ASEAN-Ebene arbeitet man daran, Rahmenbedingungen zum Schutz der Arbeitsmigrant_innen zu entwickeln (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism 2010), die sich aus der ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of Migrant Workers ableiten (ASEAN 2007). Im Zuge der angestrebten ASEAN Economic Integration (AEC) müssen Schutz, faire Arbeitsbedingungen und die Rechtssicherheit von Arbeiter_innen gewährleistet werden. Der Entwurf des im Anschluss gegründeten Komitees zur Implementierung der ASEAN-Deklaration ist jedoch sehr umstritten, und Fortschritte werden besonders durch Malaysia und Thailand blockiert. Malaysia spricht sich energisch gegen die Einbeziehung von undokumentierten Arbeitsmigrant_innen in das vorgeschlagene regionale Instrument aus, während Thailand eine klare Unterscheidung in Bezug auf Rechte und Schutzmaßnahmen zwischen dokumentierten und undokumentierten Arbeiter_innen fordert. Die Verhandlungen stagnieren seit einiger Zeit und spiegeln den starken Interessenkonflikt zwischen Entsende- und Empfängerländern wider.⁴ Ein weiterer Streitpunkt unter den Mitgliedsstaaten ist die Art des Abkommens. Einige Länder sehen es als „internationales Abkommen“, während andere es als Leitlinien verstehen, die für die Mitgliedsstaaten nicht rechtlich bindend sind.

⁴ Vgl. <http://www.dpiap.org/news/detail.php?typeid=1&newsid=0000651>

Obwohl es in Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Thailand und seit September 2011 in Myanmar nationale Menschenrechtskommissionen gibt, werden sie von den Regierungen teilweise kaum politisch unterstützt. Gleichzeitig sind diese Kommissionen zu schwach, um Menschenrechtsverletzungen effektiv zu überwachen und nachzuverfolgen. Ihre Untersuchungsergebnisse haben daher nur den Charakter von Empfehlungen. So hat beispielsweise die bereits 1987 auf den Philippinen eingerichtete Kommission weder Vollmacht noch Mittel, um Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nachzugehen. Bis auf Myanmar haben alle Kommissionen einen A-Status⁵; oft fehlt es ihnen allerdings an effektiven Mechanismen zur Durchsetzung. Um glaubwürdig ihre Aufgabe erfüllen zu können, müssen ihre Empfehlungen von den Regierungen jedoch aufgegriffen werden. Kambodscha trifft seit 2006 Vorbereitungen für eine eigene nationale Menschenrechtskommission, doch bis heute gibt es keine konkreten Hinweise, die auf eine baldige Gründung deuten.

Ein weiteres Hindernis für die Menschenrechtsarbeit in ASEAN ist die fehlende Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie deren Einbeziehungen in Entscheidungsprozesse auf regionaler Ebene. Zudem haben die Organisationen in einigen Staaten mit Zensur und eingeschränkter Meinungsfreiheit zu kämpfen.

Die Länderbeispiele Myanmar und Brunei, die im Folgenden kurz umrissen werden, machen anschaulich, welchen Problemen sich ein ASEAN-weiter Menschenrechtsschutz gegenüber sieht.

Myanmar

Mit dem Amtsantritt von Präsident Thein Sein im März 2011 hat die Regierung in dem bis dato fünf Jahrzehnte lang vom Militär regierten Myanmar einen Reformkurs eingeschlagen, der das Land aus seiner politischen und wirtschaftlichen Isolation geführt hat. Westliche Sanktionen gegenüber Myanmar wurden ausgesetzt und im Falle der EU im April 2013 mit Ausnahme eines Waffenembargos gänzlich abgeschafft. 2014 hat das Land erstmals den Vorsitz der südostasiatischen Organisation ASEAN übernommen. Einen Meilenstein des Reformprozesses stellte die offizielle Zulassung der National League for Democracy (NLD) zu den Nachwahlen im April 2012 und die Anerkennung des überwältigenden Sieges der größten Oppositionspartei Myanmars dar (Effner und Schulz 2012). Weiterhin wurde 2012 mit der Implementierung einer neuen Arbeitsgesetzgebung begonnen, die erstmals die Gründung freier Gewerkschaften zulässt (Effner 2013). Das Versammlungsverbot sowie die

⁵ Eine offizielle Statusbewertung zur Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtskommissionen (A-C-Status) ist abrufbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf

Presse-, Medien- und Internetzensur wurden ebenfalls aufgehoben und schrittweise die meisten politischen Gefangenen freigelassen.

Im September 2011 wurde eine nationale Menschenrechtskommission geschaffen. Diese besteht aus 15 ehemaligen Diplomat_innen, Beamt_innen, Ärzt_innen und Rechtsanwält_innen. Ihr Vorsitzender Win Mra ist ehemaliger Botschafter, sein Stellvertreter Kyaw Tint Swe war ebenfalls Diplomat sowie Mitglied der ASEAN-Kommission für Menschenrechtsfragen, während Sit Myaing, der Sekretär der nationalen Menschenrechtskommission, einst der Sozialbehörde vorstand. Die nationale Menschenrechtskommission ist als Mitglied zum Forum der südostasiatischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zugelassen und wurde im November als assoziiertes Mitglied ins Asien-Pazifik-Forum aufgenommen. Nach wie vor gibt es jedoch Zweifel, ob die Kommission eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte gewährleisten kann. Bisher arbeitet die Menschenrechtskommission ohne rechtliche Grundlage und festen Arbeitsrahmen, zudem ist sie vollkommen von der Regierung abhängig. Sie nimmt zwar individuelle Beschwerden an, hat aber keine Kriterien zur Bearbeitung entwickelt. Ebenfalls wurde ein Budget für die Arbeit der Menschenrechtskommission durch das Parlament abgelehnt, mit der Begründung, dass die Einrichtung der Kommission nicht im Einklang mit der Verfassung von 2008 sei (The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions, 2013).

Waffenstillstandsverhandlungen werden mit ethnischen Minderheiten in den Grenzgebieten Myanmars sowohl im Westen, Norden als auch Osten geführt. Im Norden des Shan-Staates und im Kachin-Staat wird nach wie vor gekämpft. Wirkliche Friedensgespräche, in denen der Gesellschaftsvertrag Myanmars neu ausgehandelt werden muss, haben noch nicht begonnen. Das ist die größte Herausforderung.

Die Lage der muslimischen Rohingya-Minderheit bzw. der Bengalen in der Rakhine-Provinz ist bis heute ungelöst. Die „Rohingya-Krise“ eskalierte im Juni 2012, als massive Auseinandersetzungen zwischen buddhistischen Arakanesen und muslimischen Rohingya im Bundesstaat Arakan im Nordwesten des Landes ausbrachen. Mehr als 135000 Menschen flohen vor der Gewalt und leben heute als Binnenflüchtlinge unter oft unmenschlichen Bedingungen in streng bewaffneten Camps. Weitere rund 65000 „Rohingya“ flohen vor allem auf dem Seeweg aus Myanmar. Viele wurden dabei Opfer von Menschenhändlern, die die Flüchtlinge als billige Arbeitskräfte oder als Prostituierte ausbeuten. Die Ankunft der „Boat People“ in den ASEAN-Staaten Thailand, Malaysia und Indonesien hat eine angeregte öffentliche Debatte über den Schutz der Menschenrechte in Myanmar und der ASEAN ausgelöst. Laut Aussage des UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechte in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, sind die Rohingya eine der am stärksten verfolgten Minderheiten der Welt. Obwohl Myanmar bezüglich der Menschen-

rechtssituation Fortschritte macht, müssen vor allem staatliche Institutionen gestärkt und rechenschaftspflichtig werden. Hierbei stellt die Rechtsstaatlichkeit eine der wichtigsten Prioritäten dar, die gefördert werden muss.⁶ ASEANs Versagen, die Situation positiv zu beeinflussen, bewertet der ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIMPC) als „institutionelles Versagen der regionalen Gruppe“ (AIMPC 2013).

Brunei

Am 1. Mai 2014 führte Brunei als erster ASEAN-Staat die Scharia als Strafgesetz ein. Sie soll nun in drei Phasen als umfassende Rechtsordnung eingeführt werden. Zunächst sollen allgemeine Vergehen – wie das Fehlen beim Freitagsgebet – mit Haft oder Geldbußen belegt werden. In der zweiten Phase sollen körperliche Strafen wie Auspeitschen oder das Amputieren von Gliedmaßen für Vergehen wie Diebstahl hinzukommen. Die dritte Phase sieht auch die Todesstrafe durch Steinigung vor - etwa bei Ehebruch oder homosexuellen Handlungen. Verglichen mit seinen muslimischen Nachbarstaaten Indonesien und Malaysia wird der Islam in Brunei schon seit langem deutlich konservativer ausgelegt. Das Rechtssystem Bruneis basiert auf zwei Systemen: Es verbindet seit seiner Kolonialvergangenheit eine zivilrechtliche Gerichtsbarkeit nach britischem Vorbild mit einer Scharia-Rechtsprechung für niedere Rechtsfragen wie Erbfälle und eheliche Angelegenheiten. Bis zum Jahr 1984 war Brunei britisches Protektorat. Die Scharia soll nun schrittweise auch auf andere Rechtsbereiche ausgeweitet werden und auf Muslime sowie Nicht-Muslime gleichermaßen Anwendung finden (BBC 2014).

Emerlynne Gil von der Internationalen Juristenkommission rief die ASEAN-Staaten dazu auf, sich gegen die Einführung des Scharia-Gesetzes auszusprechen. „ASEAN will der Welt beweisen, dass sie eine gerechte regionale Organisation sind und in der Lage sind, ihre eigenen Menschenrechtsnormen zu entwickeln“, so Gil. „Diese Bemühungen werden durch die neue Gesetzgebung in Brunei untergraben.“ (The Diplomat 2014).

Internationale Menschenrechtsabkommen

Eine beträchtliche Anzahl internationaler Menschenrechtsabkommen müssen die meisten ASEAN-Mitgliedsstaaten noch unterzeichnen oder ratifizieren. Allerdings setzen diejenigen Länder, die diese Abkommen schon unterzeichnet haben, deren Empfehlungen und Zusatzprotokolle oft nicht um.

⁶ Vgl. 25th session of the UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

Alle zehn Staaten haben dagegen bereits das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (VN) ratifiziert, auch wenn nicht alle die Zusatzprotokolle unterzeichnet haben. Ebenso wurde die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) der VN von allen Staaten ratifiziert, zum Teil allerdings mit Vorbehalten. Die Situation der Frauen ist in den ASEAN-Staaten gekennzeichnet durch marginale Beschäftigungsmöglichkeiten, ein geringes Einkommen und eine hohe Analphabetenrate. Frauen sind gezwungen, ihre Familien zu verlassen und im Ausland unter oft unwürdigen Bedingungen zu arbeiten.

Deshalb ist es wichtig, dass alle Mitgliedsstaaten das Zusatzprotokoll zu CEDAW und das Palermo-Protokoll zur Bekämpfung des Menschen- und Kinderhandels unterzeichnen und ratifizieren.⁷

Lediglich fünf Staaten – Indonesien, Kambodscha, Laos, die Philippinen und Vietnam – haben bisher die VN-Anti-Folter-Konvention ratifiziert.⁸ Noch weniger ASEAN-Staaten haben sich dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs angeschlossen. Das Zweite Zusatzprotokoll zum Zivilpakt der Vereinten Nationen hat kein ASEAN-Staat unterzeichnet oder ratifiziert. Es handelt sich dabei um eines der völkerrechtlich wichtigsten Instrumente zur Abschaffung der Todesstrafe. Nur Kambodscha und die Philippinen haben die Todesstrafe bisher abgeschafft. In den anderen Staaten existiert sie weiterhin und wird auch in einzelnen Fällen vollstreckt.

Entwicklung der Debatte um einen Menschenrechtsmechanismus

Das Engagement der Staatengemeinschaft im Bereich der Menschenrechte muss im Zusammenhang mit dem ASEAN-Reformprozess gesehen werden. Gleichzeitig ist es eingebunden in die internationale Diskussion zum Thema Menschenrechte. Deren Höhepunkt war die „World Conference of Human Rights“ im Juni 1993 in Wien. Vertreter von 171 Nationen nahmen an dieser Konferenz teil, darunter alle ASEAN-Mitgliedsstaaten. Die Erklärung und das gemeinsame Aktionsprogramm wurden zum Rahmenwerk, um Menschenrechte weltweit zu fördern und zu schützen.⁹ Sie bestätigten die Universalität, Unteilbarkeit, Interdependenz und Verflechtung der Menschenrechte für alle Menschen. Es wurde betont, dass regionale Abkommen eine fundamentale Rolle spielen, um die

⁷ Vgl. *United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 8. Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

⁸ Vgl. *United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en

⁹ Vollständiger Text unter: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>.

Menschenrechte zu schützen. Außerdem sollte die Notwendigkeit geprüft werden, ob regionale und subregionale Vereinbarungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu treffen seien, wo sie noch nicht existieren.

Die Auswirkungen dieser Konferenz wurden sichtbar, als nur einen Monat später, während des 26. ASEAN-Außenministertreffens in Singapur, ein gemeinsames Kommuniqué herausgegeben wurde. Dieses begrüßte den erzielten internationalen Konsens und bekräftigte ASEANs Verpflichtung, Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in der Erklärung von Wien festgelegt worden waren, zu respektieren und zu unterstützen. Ferner besagte das Kommuniqué, dass auch „ASEAN die Einrichtung eines geeigneten regionalen Mechanismus im Bereich der Menschenrechte in Erwägung ziehen sollte“ (AMM Joint Communiqué 1993).

Grundlegende politische Veränderungen auf nationaler Ebene haben ebenfalls regionale Initiativen beeinflusst. Auf den Philippinen wurde das autoritäre Marcos-Regime durch die People Power Revolution 1986 gestürzt, Massenproteste in Thailand führten 1992 zu demokratischen Reformen. 1998 wurde der indonesische Diktator Suharto nach 32 Jahren autoritärer Herrschaft zu Fall gebracht.

An Bedeutung verlor auch die Diskussion um die asiatischen Werte, die „Asian Values“, die einige prominente Politiker Anfang der 1990er Jahre in der Region initiiert hatten, um dem westlichen Konzept der Menschenrechte entgegenzutreten.

Die Verabschiedung der ASEAN-Charta im November 2007 wurde somit zur idealen Gelegenheit, einen speziellen Mechanismus für Menschenrechte zu entwickeln. Die Förderung der Menschenrechte als Ziel der politischen Entwicklung wurde erstmals im Vientiane Action Programme erwähnt, das auf dem ASEAN-Gipfel 2004 verabschiedet worden war. Diese Zielsetzung markierte ein neues politisches Verständnis der Staatengemeinschaft, denn Asien war bis 2008 der einzige Kontinent, auf dem es weder ein eigenes regionales System des Menschenrechtsschutzes noch einen verbindlichen Mechanismus zur Überwachung der Menschenrechtssituation gab.

Die Verabschiedung der Charta war auch deshalb bedeutsam, weil die Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten bisher durch einen geringen Grad an Institutionalisierung und konkreten Verpflichtungen geprägt war. ASEAN erhielt nach Abschluss der Ratifizierungen in den Mitgliedsstaaten eine eigene Rechtspersönlichkeit. Mit dem gegenwärtigen Institutionalisierungsprozess verbindet sich auch die Hoffnung auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedsstaaten.

Wenngleich die Charta an dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates festhält, sollten die Mitglieder in Zukunft auf ihre

umfassende Umsetzung hinwirken, besonders auch auf die Selbstverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte. Ein Eingreifen der Staatengemeinschaft bei schwersten Menschenrechtsverletzungen ist politisch dringend geboten. ASEAN kann seine Rolle als Motor in der Region nur dann glaubwürdig vertreten, wenn die Bereitschaft besteht, auch im konkreten Fall politische Verantwortung zu übernehmen.

Die regionale Menschenrechtsinstitution ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)

Nachdem Artikel 14 der Charta die Mitgliedsstaaten zum Aufbau einer regionalen Menschenrechtsinstitution verpflichtete, trafen sich die Außenminister_innen im Februar 2008 in Singapur und beschlossen die Gründung eines High Level Panel (HLP), das mit dem Entwurf der Richtlinien beauftragt wurde sowie Mandat und Struktur präzisieren sollte. Das HLP kam erstmals im Juli 2008 in Singapur zusammen und vereinbarte monatliche Treffen. Während der Ausarbeitungsphase der Richtlinien trafen sich die Mitglieder_innen auch mit Vertreter_innen von zivilgesellschaftlichen Gruppen und den vier nationalen Menschenrechtskommissionen in ASEAN, die ihre Ideen schriftlich einreichten.

Die regionale Menschenrechtsinstitution ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) wurde von den Außenminister_innen am 20. Juli 2009 während des 42. Ministertreffens in Phuket, Thailand, beschlossen (AMM Joint Communiqué 2009). Um einen/eine Vertreter_in für AICHR auszuwählen, blieb es jedem Mitgliedsland überlassen, den nationalen Auswahlprozess selbst zu bestimmen. Kein Staat war verpflichtet, Bewerbungen aus der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen oder diese zu konsultieren. Im Endeffekt hatten nur Thailand und Indonesien ein offenes Auswahlverfahren. Dies führte zu Kritik an den Richtlinien, besonders hinsichtlich der mangelnden Unabhängigkeit der Mitglieder.¹⁰ Weil die Mitglieder jeweils von ihrer Regierung ernannt wurden und dieser Rechenschaft schuldeten, misstrauten viele zivilgesellschaftliche Organisationen von vornherein der Institution.

Richtlinien und Mandat der AICHR

Mit der Gründung von AICHR 2009 wurde ein wesentlicher und stark umkämpfter Bestandteil der ASEAN-Charta verwirklicht. Im April 2010 folgte die Gründung der Kommission zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Frauen und Kindern (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC).

¹⁰ Eine Liste mit den Namen und Lebensläufen der AICHR-Mitglieder_innen findet sich unter: <http://aichr.org/about/aichr-representatives/>

Während sich die AICHR aus der Charta ableitet, wurde ACWC aus einem Aktionsplan entwickelt und wird unter der soziokulturellen Gemeinschaftssäule subsumiert (ASEAN 2010). Dieser Unterschied ist wichtig, denn AICHR hat das Mandat, sektorübergreifend zu agieren, während ACWC den Ministertreffen für Wohlfahrt und Entwicklung und anderen relevanten sektoralen Institutionen Rechenschaft ablegen muss.

Die Kommission hat keinen konfrontativen, sondern einen konstruktiven und auf Entwicklung ausgerichteten Ansatz versprochen. Obwohl die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Völker zu ihrem Aufgabenbereich gehören, ist die Reichweite der Kommission aufgrund der Grundprinzipien von ASEAN eingeschränkt: Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Entscheidungen nach dem Konsensprinzip, Respekt der nationalen und regionalen Eigenheiten sowie unterschiedliche geschichtliche, kulturelle und religiöse Hintergründe – diese Prinzipien räumen jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht ein; kein Mitglied kann von einem anderen verklagt werden; mutmaßlich gegen die Menschenrechte verstoßende Mitgliedsstaaten dürfen nicht überwacht werden und sind vor Ermittlungen und Sanktionen geschützt (Human Rights Watch 2010).

Damit ist AICHR von vornherein dem Vorwurf ausgesetzt, den Stellenwert der Menschenrechte zu relativieren, und hat es schwer, das Mandat gewissenhaft auszufüllen. Ferner wird AICHR in den Richtlinien ausdrücklich als Beratungsgremium genannt. Das Mandat lautet zum einen, eine Menschenrechtscharta zu erarbeiten, und zum anderen, Strategien zu entwickeln, die der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte dienen und eine Sensibilisierung für das Thema in der Region unterstützen.¹¹

Die Kommission hat keine Möglichkeiten, Verstöße gegen Menschenrechte zu ahnden. Außerdem ist es ihr untersagt, Menschenrechtsverletzungen vor Ort zu untersuchen – womit AICHR sich dem Vorwurf aussetzt, ein „zahnloser Tiger zu sein“ (Jakarta Post 2009).

Ein weiteres Problem ist die Mitgliederzusammensetzung der Kommission. Lediglich die Entsandten Indonesiens und Thailands können als unabhängige Menschenrechtsverfechter_innen angesehen werden. Die anderen Mitglieder sind entweder ehemalige oder gegenwärtige Bedienstete der Regierungen bzw. den Regierungen sehr nahestehende Personen. Die zehn AICHR-Mitglieder müssen somit erst Konflikte innerhalb der Kommission lösen, bevor sie sich auf regionaler und internationaler Ebene behaupten oder ernst genommen werden können. Viele Länder bevorzugen es zudem weiterhin, bilateral mit Institutionen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Die Mitglieder von AICHR sind derzeit für drei Jahre ernannt; allerdings haben die Regierungen das Recht, ihre Repräsentant_innen jederzeit zu ersetzen. Vorsitzender ist jeweils der Vertreter des

¹¹ Das vollständige Mandat der Kommission wird in den Terms of Reference definiert: <http://aichr.org/documents/>

Landes, das gerade den ASEAN-Vorsitz inne hat; im Jahr 2014 ist es Kyaw Tint Swe aus Myanmar.

Eine der wichtigsten Aufgaben der AICHR sollte ferner darin bestehen, einen kontinuierlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu führen, sowie Vertreter_innen von Nichtregierungsorganisationen zu konsultieren. Seit der Gründung 2009 muss AICHR sich der Kritik aussetzen, zivilgesellschaftliche Organisation nicht in ihre Arbeit miteinzubeziehen. Dieses Versäumnis wurde insbesondere während der Entwicklung der Menschenrechtserklärung kritisiert.

Es gibt starke Vorbehalte gegenüber „non-state-groups“, doch ist eine Annäherung zwischen AICHR und zivilgesellschaftlichen Organisationen unabdingbar. Die Weigerung, Vertreter_innen eines Netzwerks der Zivilgesellschaft zu konsultieren, und die große Verzögerung, die ihr aufgetragenen Aufgaben anzugehen, wirft Fragen bezüglich der Unabhängigkeit und der Kompetenzen der Kommission auf.

Eine Ausnahme mag hier die Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) sein. Sie wurde von dem Menschenrechtskomitee der LAWASIA¹² in Manila 1995 gegründet, um die Entwicklungen eines zwischenstaatlichen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus' zu verfolgen. Im Jahr 1998 wurde die Arbeitsgruppe von den Außenminister_innen während des 31. AMM offiziell als Dialogpartnerin anerkannt. Die Arbeitsgruppe besteht zwar nicht nur aus Vertreter_innen von Nichtregierungsorganisationen, ist aber ein Zusammenschluss von nationalen Arbeitsgruppen aus den ASEAN-Mitgliedsstaaten.

Nationale Arbeitsgruppen gibt es bisher in Kambodscha, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand. Sie bestehen aus Vertreter_innen von staatlichen Institutionen, parlamentarischen Menschenrechtsausschüssen, der Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen. Die Länder ohne nationale Arbeitsgruppen (Brunei Darussalam, Laos, Myanmar und Vietnam) haben Ansprechpartner_innen, die in der Regel in den Außenministerien verortet sind. Die Arbeitsgruppen treffen sich regelmäßig, um Empfehlungen an ASEAN weiterzuleiten. Seit der Gründung von AICHR unterstützt die Arbeitsgruppe ihre Bemühungen, einen effektiven Menschenrechtsmechanismus zu entwickeln.

Ein weiterer Schritt für AICHR waren regelmäßige Treffen mit den nationalen Menschenrechtskommissionen in Malaysia, Indonesien, Thailand und den Philippinen. Diese waren notwendig, um die Menschenrechtsdeklaration zu entwerfen. Sie wurde Ende

¹² LAWASIA ist ein internationaler Verbund von Anwaltskammern, Richter_innen, individuellen Richter_innen und Wissenschaftler_innen, die sich mit Interessen im juristischen Bereich in der Asien-Pazifik-Region beschäftigen.

2011 unter dem Vorsitz Indonesiens eingereicht und Anfang 2012 in Phnom Penh unter dem Vorsitz Kambodschas verabschiedet.

Was hat AICHR bis jetzt erreicht?

Die AICHR hielt ihre ersten beiden informellen Sitzungen 2009 ab. Ihre ersten drei offiziellen Sitzungen fanden 2010 in Jakarta, Hanoi und Kuala Lumpur statt. Bei diesen Treffen diskutierte und entwickelte AICHR ihren Fünfjahresarbeits- und den Jahresplan sowie die Verfahrensregeln.

Während des 43. AMM in Hanoi im Juli 2010 genehmigten die Außenminister_innen Programme, Aktivitäten und Budgets von AICHR für den Zeitraum 2010 bis 2011. In der zweiten Jahreshälfte 2010 begann die Kommission mit der Arbeit an der Menschenrechtsdeklaration (wie in Paragraph 4.2 der Richtlinien benannt) sowie einer thematischen Studie zu Wirtschaft und Menschenrechten. 2011 wurde zudem eine Studie zum Thema Migration entwickelt. Darüber hinaus wurden Arbeitsgruppen zu den genannten Themenfeldern eingerichtet (so genannte Taskforces), denen einige AICHR-Mitglieder sowie externe Expert_innen mit relevanter Expertise angehören, beispielsweise Jurist_innen, die bei der Ausarbeitung der Menschenrechtserklärung halfen.

Im Februar 2011 organisierte die Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus eine Diskussion in Luang Prabang, Laos, für AICHR, über die Auswirkungen der ASEAN Community Blueprints auf die Menschenrechtsdiskussion. Zu den Teilnehmenden gehörten Vertreter des ASEAN-Sekretariats, der AICHR, der Außenministerien sowie Repräsentant_innen internationaler und regionaler zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Ein weiteres AICHR-Meeting fand im April 2011 in Jakarta statt. Dabei wurden unter anderem die Richtlinien für die ASEAN-Menschenrechtserklärung verabschiedet sowie die Leitlinien einer Studie zum Thema „Corporate Social Responsibility und Menschenrechte in ASEAN“.

Laut Artikel 9.6 der ToR von AICHR soll fünf Jahre nach Inkrafttreten das Mandat der Kommission überprüft werden. Dieser Prozess beginnt somit 2014 und wird durch die AMM durchgeführt. Idealerweise sollte die Überprüfung institutionelle Probleme der Kommission adressieren, wie z. B. unzureichende Unabhängigkeit der Kommission, das nicht-partizipative, parteiische und exklusive Auswahlverfahren der Kommissionsmitglieder_innen, mangelnde Transparenz in der Umsetzung ihrer Arbeit, das Fehlen eines Mechanismus, um Opfer von Menschenrechtsverletzungen und die Zivilgesellschaft in den Prozess mit einzubeziehen, sowie die Unfähigkeit, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren.

Rafendi Djamin, indonesischer Vertreter der Kommission, wünscht sich vor dem Hintergrund der Kritik der letzten Jahre, dass die Überarbeitung des AICHR-Mandats und der Richtlinien in einem transparenteren und inklusiver gestalteten Dialogprozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft stattfindet. Er hofft ebenfalls, daß das Mandat ab 2015 die Rolle AICHRs stärken wird, um Menschenrechte in der Region zu schützen und nicht nur zu fördern (Brunei Times 2013).

Die ASEAN-Menschenrechtserklärung

Im September 2010 wurde ein Komitee mit dem Entwurf der ASEAN Menschenrechtsdeklaration beauftragt. Das erste Treffen dieser Arbeitsgruppe fand im Juli 2011 statt. Die Gruppe setzt sich aus Offiziellen und Sachverständigen der zehn ASEAN-Länder zusammen, die über Expertise im Bereich Menschenrechte sowie in der ASEAN-Charta und anderen relevanten ASEAN-Prozessen haben. Der Entwurf der Menschenrechtserklärung wurde in zwei Phasen erstellt. Zunächst wurde ein Entwurf unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten ausgearbeitet. Er berücksichtigt internationale Standards und verweist neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die internationalen VN-Menschenrechtspakte. Der abgeschlossene Entwurf wurde durch die AICHR-Mitglieder in der zweiten Phase diskutiert, bevor er Ende des Jahres 2011 dem AMM vorgelegt wurde. Dies war der Beginn der zweiten Entwicklungsphase der AHRD, nämlich Verhandlungen zwischen den AICHR-Mitgliedern und den ASEAN-Außenminister_innen. Indonesien, Thailand und die Philippinen nutzten ferner diese Phase, um Vertreter_innen der Zivilgesellschaft zu konsultieren, denen jedoch keine Kopie des finalen Entwurfes vorlag.

Anlässlich des 21. Gipfeltreffens in Phnom Penh im November 2012 hat ASEAN die Menschenrechtserklärung (ASEAN Human Rights Declaration, *AHRD*¹³) verabschiedet. Die Verabschiedung der Menschenrechtserklärung sollte einen der Höhepunkte des ASEAN-Gipfels bilden. Stattdessen sah sich die ASEAN umgehend der Kritik des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte sowie einer Reihe von zivilgesellschaftlichen Akteuren gegenüber (The Diplomat 2012). Während Navi Pillay, VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, in erster Linie den mitunter problematischen Wortlaut der Inhalte der Erklärung und dessen Übernahme in bindendes regionales Recht anmahnt, werden die zivilgesellschaftlichen Stimmen deutlicher. Demnach untergräbt das Dokument die VN-Menschenrechtserklärung mehr als dass es sie stärke, da es den Staaten zu viele Spielräume gebe. Menschen- und Grundrechte sind unter den Vorbehalt „berechtigter

¹³ Vollständiger Text der Deklaration unter: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>

Ansprüche der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung, sowie der Gesundheit, Sicherheit und Moralvorstellungen der Bevölkerung“ gestellt. Artikel 7 der Deklaration besagt, dass „Menschenrechte zwar universal und unteilbar seien, gleichzeitig aber ihre Umsetzung auch im regionalen und nationalen Kontext betrachtet werden müsse, wobei politische, ökonomische, rechtliche, soziale, kulturelle, historische und religiöse Besonderheiten zu beachten seien“. Diese Formulierung erlaubt den Regierungen, in Konfliktfällen weiterhin die patriarchalen Traditionen zu stützen und sich dabei noch auf die ASEAN-Menschenrechtserklärung berufen zu können.

In ihrer jetzigen Ausführung bietet die AHRD Schlupflöcher für die Regierungen, international Menschenrechtsstandards auszuhebeln. Human Rights Watch nennt das Dokument eine als Menschenrechtserklärung getarnte Deklaration der ASEAN-Regierungen. Die AHRD werde Regierungen sogar Standardrechtfertigungen für Menschenrechtsverletzungen liefern, meint die Menschenrechtsorganisation.¹⁴

Es klingt ironisch, wenn alle 10 Mitgliedsstaaten in der AHRD-Präambel ihre Verpflichtung gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN, der Wiener Erklärung sowie des dazugehörigen Aktionsprogramms versichern.

Bilanz und Ausblick

Ein Bericht des Human Rights Resource Center (HRRRC) zeigt, dass die zehn ASEAN-Länder zunehmend das Konzept der Rechtsstaatlichkeit für die Menschenrechte akzeptieren.

Kritiker behaupten allerdings, dass das Prinzip der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten die Hauptursache der weiterhin stattfindenden Menschenrechtsverletzungen in einigen Mitgliedsländern ist. „Wir müssen die politischen Führer von ASEAN daran erinnern, dass eine Menschenrechtsverletzung eine Menschenrechtsverletzung ist, egal wo sie stattfindet“, sagte Param Cumaraswamy, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, während einer Konferenz in Jakarta über die Rechtsstaatlichkeit der Menschenrechte in der ASEAN (HRRRC 2011).

AICHR muss noch hart daran arbeiten, sich als glaubwürdige regionale Institution zu etablieren, die in der Lage ist, eine Brücke zu schlagen zwischen der Theorie der Menschenrechte und den Realitäten der einzelnen Mitgliedsstaaten vor Ort. Vieles hängt davon ab, ob ASEAN bereit ist, seine Menschenrechtsarchitektur positiv zu verändern. Dies wird sich vor allem bei der Überprüfung des Mandats und der Richtlinien von AICHR zeigen.

¹⁴ *Civil Society Denounces Adoption of Flawed ASEAN Human Rights Declaration* Human Rights Watch vom 19. November 2012

Die AHRD setzt generell einen Trend fort, der mit der Verabschiedung der ASEAN- Charta und der Gründung der AICHR eingesetzt hat. Menschenrechte werden schrittweise Bestandteil der Normensets in Südostasien. Dennoch bleibt das althergebrachte Spannungsverhältnis zwischen den etablierten Normen des „ASEAN Way“ und dem Menschenrechtsschutz bestehen. Man kann zwar eine vorsichtige Abkehr von der generellen Ablehnung globaler Menschenrechtsnormen beobachtet, allerdings gibt es auch keine eindeutige, unterstützende Umsetzung. Vielmehr kennzeichnen regionale Normen der Nicht-Einmischung die Menschenrechtserklärung der ASEAN.

Besonders in den Bereichen Meinungsfreiheit, Rechte der Arbeitsmigrant_innen und Hausangestellten finden in der Region viele Menschenrechtsverletzungen statt, die adressiert werden müssen.

Schwere Vorwürfe werden von Nichtregierungsorganisationen laut, dass AICHR und die AHRD eine Art Schutzschild für ASEAN sind, um die weltweite Aufmerksamkeit von der beunruhigenden Situation der Menschenrechte abzulenken. Es gibt ebenfalls Stimmen, die versuchen, auch für die Praxis die positiven Seiten der AHRD in den Vordergrund zu rücken: als einen Kompromiss zwischen Regierungen, die in der Bewertung der Menschenrechte tief gespalten sind. In diesem Sinne wird die AHRD als der kleinste gemeinsame Nenner der ASEAN-Staaten im Bereich der Menschenrechte gewürdigt.

Literatur

ASEAN, ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 2007

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>

(aufgerufen am 04.06.2014)

ASEAN, ASEAN Human Rights Declaration, 19. November 2012

<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration> (aufgerufen am 19.06.2014)

ASEAN, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)

<http://aichr.org> (aufgerufen am 04.06.2014)

ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC), Myanmar must end its policy segregation in Rakhine state: ASEAN's inability points to institutional failures, 29. Januar 2013

<http://www.aseanmp.org/?p=2848> (aufgerufen am 05.06.2014)

ASEAN, Joint Communiqué of the Twenty Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapur 23.–24. Juli 1993

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-twenty-sixth-asean-ministerial-meeting-singapore-23-24-july-1993>

(aufgerufen am 04.06.2014)

ASEAN, Joint Communiqué of the 42nd ASEAN Foreign Ministers Meeting, Acting Together to Cope with Global Challenges, 20. Juli 2009

<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-42nd-asean-foreign-ministers-meeting-acting-together-to-cope-with-global-challenges-phuket-thailand-20-july-2009>

(aufgerufen am 18.06.2014)

ASEAN, ASEAN Regional Forum

<http://www.aseanregionalforum.org> (aufgerufen am 03.06.2014)

ASEAN, Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights, 2009

<http://www.aseansec.org/DOC-TOR-AHRB.pdf>

ASEAN, Terms of Reference of the ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC), 2010

http://www.asean.org/images/2012/Social_cultural/ACW/TOR-ACWC.pdf

ASEAN, The ASEAN Charter, January 2008

<http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

(aufgerufen am 18.06.2014)

Bacala, Tess, ASEAN locks horns on migrant workers' rights, 11. September 2012

<http://www.dpiap.org/news/detail.php?typeid=1&newsid=0000651>

BBC, Brunei introduces tough Islamic penal code, 30. April 2014

<http://www.bbc.com/news/world-asia-27216798>

Brunei Times, ASEAN To Consult on Human Rights, 28. Dezember 2013

<http://m.bt.com.bn/news-national/2013/12/28/asean-consult-human-rights>

(aufgerufen am 03.06.2014)

Chalermapalanupap, Termsak, Challenges Facing the New ASEAN Secretary-General, ISEAS Perspective, 7/2013

http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013_7.pdf

Effner, Henning und Schulz, Bastian, Myanmar im Wandel, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspective, 2/2012

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/08896.pdf>

Effner, Henning, Myanmars Reformprozess, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspektive, 2/2013

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/09668.pdf>

Freistein, Katja, Die Praxis des „ASEAN Way“. Über den Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südostasien, in: HSFK-Report 4/2006

HRRC – Human Rights Resource Centre, Rule of Law for Human Rights in the ASEAN Region: A Base-line Study, 5/2011

Human Rights Watch, World Report 2010

<http://www.hrw.org/world-report-2010/world-report-2010-4>

(aufgerufen am 18.06.2014)

Human Rights Watch, Civil Society Denounces Adoption of Flawed ASEAN Human Rights Declaration, 19. November 2012

<http://www.hrw.org/news/2012/11/19/civil-society-denounces-adoption-flawed-asean-human-rights-declaration>

(aufgerufen am 20.06.2014)

International Coordinating Committee On National Institutions For the Promotion and Protection Of Human Rights

<http://www.asiapacificforum.net>

(aufgerufen am 20.06.2014)

Jakarta Post, ASEAN human rights body deemed „toothless“, 24.10.2009

<http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/24/asean-human-rights-body-deemed-toothless039.html>

(aufgerufen am 18.06.2014)

Kassim, Yang Razali, ASEAN Community: Losing Grip over Vision 2015?, RSIS Commentaries, No.87/2011,2. Juni 2011.

<http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO11087.pdf>

NTS Alert, Advancing Protection of Civilians Through The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), November 2010 (Issue 2)

Petchamareesmee, Sriphapha, The Human Rights Body: A Test for Democracy Building in ASEAN, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009

Sen, Amartya, „Human Rights and Asian Values“, 16th Morgenthau Memorial Lecture on Ethics and Foreign Policy, 1997

The Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI), ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, S.13 – 24, 2013

The Diplomat, „Human Rights Declaration Falls Short“, 28. November 2012

<http://thediplomat.com/2012/11/human-rights-declaration-falls-short/>

The Diplomat, „Brunei Told New Penal Code Violates Human Rights, 29. Januar 2014

<http://thediplomat.com/2014/01/brunei-told-new-penal-code-violates-human-rights>

The Diplomat, Rethinking ASEAN Integration, 4. Februar 2013

<http://thediplomat.com/2013/02/rethinking-asean-integration>

United Nations, UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, 2. April 2014

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 8. Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination against Women

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

United Nations, Treaty Collection, Chapter IV Human Rights, 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en (abgerufen am 03.06.2014)

United Nations, Vienne Declaration and Programme of Action, 1993

URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>

(abgerufen am 20.06.2014)

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, News and Updates: ASEAN Seeks to Protect and Promote Migrant Workers Rights, 21. Juli 2010

URL: <http://www.aseanhrmech.org/news/ASEAN-seeks-to-protect-promote-migrant-workers.htm>

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, News and Updates: AICHR Forms Drafting Group for Human Rights Declaration (abgerufen am 05.06.2014)

URL: <http://www.aseanhrmech.org/news/aichr-forms-drafting-group-for-hr-declaration.htm>

Weiterführende Literatur

ASEAN Secretariat and Friedrich-Ebert-Stiftung, Constructive Engagement: Building a People-Oriented Community, Jakarta 2010

Petcharamesree, Sriprapha, The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges, The Equal Rights Review, Vol. 11, 2013

Sukma, Rizal, ASEAN's Human Rights Agenda: Modest Beginning, Reasonable Prospects – and How the West Can Help, The German Marshall Fund of the United States, Asia Paper Series 2011

UNDP Asia Pacific Regional Centre, OHCHR Regional Office for Southeast Asia, Report on "Regional Dialogue On UN Engagement with the ASEAN Human Rights System", Bangkok, 6. September 2010