



Clauspeter Hill leitet das Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung in Asien mit Sitz in Singapur.

## ERWARTUNGEN AN DIE ASEAN-MENSCHENRECHTS-KOMMISSION

*Clauspeter Hill*

Anders als in Afrika, Lateinamerika oder Europa gibt es bislang noch keinen regionalen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte in Asien. Nur wenige Länder haben überhaupt eine nationale Menschenrechtskommission. Gleichzeitig nehmen aber auch die nationalen Gerichte in aller Regel keine Schutzfunktion wahr. Die Durchsetzbarkeit fundamentaler Grundrechte ist daher in den meisten Ländern Asiens nur sehr begrenzt oder gar nicht gewährleistet. Allenfalls in rechtsstaatlichen Demokratien wie Indien und Japan werden die wesentlichen Rechte der Bürger effektiv geschützt. Aber selbst in Japan wird immer noch die Todesstrafe praktiziert. Menschenrechtsrelevante internationale Abkommen wurden zwar von vielen Staaten unterzeichnet, aber überwiegend haben sie sie noch nicht ratifiziert und umgesetzt. Allerdings hat in den letzten Jahren eine verstärkte Beschäftigung mit dem Thema Menschenrechte eingesetzt, angetrieben von einer aktiven Zivilgesellschaft und aus der Wissenschaft heraus, aber auch von politischen Akteuren in einzelnen Ländern. Eine Folge dieser Bestrebungen ist die Etablierung einer Menschenrechtskommission für die südostasiatische Staatengemeinschaft ASEAN<sup>1</sup>. Um den Stellenwert und die Perspektiven für diese zwischenstaatliche Einrichtung<sup>2</sup> beurteilen zu können, ist zunächst ein Blick auf die generelle Auffassung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Asien erforderlich.

- 1 | Association of South East Asian Nations ASEAN, bestehend aus den zehn Ländern Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, den Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, im folgenden AICHR.
- 2 | ASEAN Intergovernmental Commission for Human Rights AICHR

## DAS MENSCHENRECHTSVERSTÄNDNIS IN ASIEN

Menschenrechte als individuelle Abwehr- und Beteiligungsrechte im Sinne von durchsetzbaren Ansprüchen der Bürger haben in Asien längst nicht den Stellenwert wie in Europa und wie er ihnen im Geiste der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zukommen soll. Dabei dürften historische und kulturelle Aspekte eine Rolle spielen. Die in Asien verbreiteten Religionen und Weltanschauungen sehen den Einzelnen nicht als ein Werte verkörperndes Gottesgeschöpf mit festem Bezug zur Gemeinschaft, sondern eher als ein funktionales Individuum, dem eine bestimmte Rolle in der Gesellschaft zukommt. Daraus folgt ein ausgeprägter Egoismus, ohne dass dies zur Einforderung von Rechten führt. Die vorherrschende Denkweise geht dahin, dass man selbst für sein Fortkommen kämpfen muss, dazu aber nicht ein wertebasierendes System von einklagbaren Rechten in Anspruch nimmt.

Natürlich trifft diese verallgemeinernde Beschreibung nicht mehr ohne Ausnahmen zu. Eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen setzt sich für die Anerkennung und den Schutz der Menschenrechte im Sinne der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Asien ein.

Allerdings sind sie noch nicht in der Lage, grundlegende politische Veränderungen zu bewirken. Die Mehrheit denkt nach wie vor in den zuvor beschriebenen klassischen Mustern. Unverändert werden mehr Vorteile in einem starken Staat gesehen; würde er individuelle Recht in größerem Umfang berücksichtigen oder gar als grundlegendes

**Menschenrechte als individuelle Abwehr- und Beteiligungsrechte im Sinne von durchsetzbaren Ansprüchen der Bürger haben in Asien längst nicht den Stellenwert wie in Europa und wie er ihnen im Geiste der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zukommen soll.**

Prinzip verstehen, befürchten viele eine Destabilisierung der staatlichen Ordnung. Hinzu kommt ein in Asien weit verbreiteter Nationalismus, der nach einem starken Staat verlangt. Dies erschwert auch die Etablierung regionaler Bündnisse, selbst wenn es sich nur um wirtschaftliche Fragen handelt. Letztlich sind die Interessen der einzelnen Länder zu unterschiedlich, zumal immer auch außen- wie innenpolitische Überlegungen eine Rolle dabei spielen. Schließlich muss man auch den Einfluss der beiden bevölkerungsreichsten Länder der Erde, China und Indien, ins Kalkül ziehen. Vor allem China, das zunehmend die politische Agenda in Asien und darüber hinaus diktiert, lässt den

übrigen Ländern kaum eine Chance, sich mit so genannten weichen Politikthemen wie den Menschenrechten zu befassen.

Bemerkenswert ist, dass selbst bittere Armut, die noch in vielen Staaten Asiens zu finden ist, die Menschen nicht – jedenfalls nicht in Massenbewegungen – dazu treibt, ihre sozialen Rechte einzufordern. Extreme Beispiele hierfür mögen Nordkorea und Burma (Myanmar) sein, aber auch in den Philippinen oder selbst in Indien, zwei demokratischen Ländern mit einem erheblichen Anteil armer Bevöl-

kerung, haben sich noch keine Bürgerbewegungen entwickelt, die für ihre sozialen Rechte kämpfen. Ungeachtet dessen weisen die Verfassungen der meisten Staaten in Asien (selbst die kommunistischen Länder China und Vietnam) einen Grundrechtskatalog auf.<sup>3</sup> Solche Bestimmungen werden von den Regierungen in aller Regel nicht

**Wenn es also in den meisten Ländern Asiens noch nicht einmal auf nationaler Ebene effektive Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte gibt, verwundert es nicht, dass bislang auch noch kein wirksames regionales System zum Schutz der Menschenrechte aufgebaut werden konnte.**

ernst genommen, zumal es an in der Verfassung verankerten Durchsetzungsmechanismen fehlt. Von wenigen Ausnahmen wie etwa Indien oder Südkorea abgesehen, ist auch die Justiz wenig hilfreich, wenn es um die Geltendmachung von Grund- und Menschenrechten geht. Das größte Problem in diesem Bereich ist die weit verbreitete Korruption und in vielen Ländern eine unzureichende Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative. Hinzu kommt wie etwa in Kambodscha oder Laos die fehlende Kompetenz der Justizbediensteten. Auch andere Staaten wie etwa Indonesien haben bereits viel Arbeit in eine umfassende Reformierung des Justizwesens gesteckt; aber das Reformtempo lässt viel zu wünschen übrig. Die Justiz ist darum vielfach gar nicht in der Lage, zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen und Verfehlungen aus der jüngeren Vergangenheit angemessen aufzuarbeiten.

Wenn es also in den meisten Ländern Asiens noch nicht einmal auf nationaler Ebene effektive Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte gibt, verwundert es nicht, dass bislang auch noch kein wirksames regionales System zum Schutz der Menschenrechte aufgebaut werden konnte. Wenn es zu Kooperationen zwischen den Staaten

3 | Vgl. z.B. Art. 50 ff. der Verfassung der Sozialistischen Republik Vietnam in: Hill und Menzel, *Constitutionalism in Southeast Asia*, Bd. 1 (Singapur, 2008), S. 363 ff.

kommt, dann fokussieren diese auf eng umrissene außen- und sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Interessen. Meistens handelt es sich dabei ohnehin nur um eine bilaterale Zusammenarbeit. Lediglich die ASEAN-Länder haben mit ihrer Charta aus dem Jahr 2008 einen allerersten Schritt in Richtung regionaler Integration gemacht.<sup>4</sup> Von den zehn Mitgliedsländern der ASEAN haben lediglich vier eine nationale Menschenrechtskommission und zwar Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Thailand. Kambodscha bereitet die Etablierung einer solchen Institution gerade vor. Die vier nationalen Kommissionen hatten bereits 2007 ein Forum zum intensiveren Austausch und zur Abstimmung ihrer Tätigkeiten gegründet. Es versteht sich als ein Beratungsgremium, das aber auch Strategien und Regeln zu ihrer Implementierung entwickeln will. Diese vier Kommissionen wollen so mit gutem Beispiel vorangehen und in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich gewisse Standards setzen, um den Schutz der Menschenrechte auf überstaatlicher ASEAN-Ebene voranbringen zu können.

**Zwar haben viele Länder Asiens die internationalen Abkommen zum Menschenrechtsschutz unterzeichnet, aber nur in wenigen Fällen auch ratifiziert oder gar in nationales Recht umgesetzt.**

## **BEDEUTUNG INTERNATIONALER MENSCHENRECHTSPAKTE IN ASIEN**

Zwar haben viele Länder Asiens die internationalen Abkommen zum Menschenrechtsschutz unterzeichnet, aber nur in wenigen Fällen auch ratifiziert oder gar in nationales Recht umgesetzt. Immerhin nehmen fast alle Länder den Schutz von Kindern<sup>5</sup> sowie die Beseitigung von Diskriminierung gegenüber Frauen<sup>6</sup> ernst. Die dementsprechenden Konventionen wurden schon frühzeitig ratifiziert, wenn es auch im Einzelfall an der vollständigen bzw. korrekten Beachtung in manchen Ländern mangelt. In den Regelungsbereichen der beiden vorgenannten Abkommen sind dies aber einzelne Ausnahmefälle. Neben diesen

4 | Vgl. zum Text der Charta: Hill und Menzel, S. 387 ff.

5 | Vgl. Convention on the Rights of the Child CRC vom 20.11.1989. Zum Stand der Ratifizierung: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en) [12.05.2010].

6 | Vgl. Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women CEDAW vom 18.12.1979. Zum Stand der Ratifizierung: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en) [12.05.2010].

beiden Pakten zum Schutz bestimmter Rechte hat in den letzten Jahren der Schutz der Wanderarbeiter sowohl innerhalb der Staaten als auch grenzüberschreitend eine größere Aufmerksamkeit erfahren. Die Philippinen, ein Mitglied der ASEAN, sind im weltweiten Vergleich das Land, bei dem der größte Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung im Ausland arbeitet. Auch in der Volksrepublik China sind ständig viele Millionen von Arbeitern auf der Wanderschaft in die küstennahen Wirtschaftszentren, um der Arbeitslosigkeit im agrarisch geprägten Hinterland (Zentral- und Westchina) zu entkommen. Das hierzu vereinbarte Abkommen<sup>7</sup> wird darum neben den beiden vorerwähnten Pakten künftig eine größere Rolle spielen. Jedenfalls werden innerhalb der ASEAN diese drei Felder inzwischen nebeneinander erwähnt, wenn es um Fragen der Menschenrechte geht. Hierzu wurden beim ASEAN-Sekretariat in Jakarta jeweils Arbeitsgruppen gebildet, so dass davon ausgegangen werden kann, dass in diesem Staatenverbund der Schutz der jeweiligen Rechte größere Bedeutung erhält. Die Einrichtung einer Kommission für die Rechte von Frauen und Kindern soll in naher Zukunft erfolgen.

Andere wichtige Konventionen zum Schutz der Menschenrechte sind dagegen von weit weniger Staaten ratifiziert worden. Dies gilt zum Beispiel für die Konvention gegen Folter, den Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und selbst das Abkommen über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Etwaige Zusatzprotokolle, die eine Individualbeschwerde ermöglichen, sind nur selten unterzeichnet, keinesfalls aber ratifiziert worden. Das verwundert nicht, denn mit allzu vielen Rechten, insbesondere verfahrensrechtlicher Art, würde das Machtmonopol der jeweils herrschenden Eliten gefährdet. Dies wird auf jeden Fall die Umsetzung des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte auf Jahre hinaus verzögern. Bei den kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Rechten könnte es eher zu einer verbreiteten Anwendung kommen, zumindest unter dem Aspekt sozialen Ausgleichs und bei den Arbeitsstandards. Kulturelle Rechte beziehen sich unter

**In Indien allein existieren schätzungsweise mehrere Hundert, in China und Vietnam jeweils über 50 ethnische Minderheiten. Gäbe man diesen ethnischen Gruppen größere Eigenständigkeit, so befürchten manche Regierungen Separationsbestrebungen bzw. wiederum den Verlust von Macht.**

7 | Vgl. International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families ICRMW vom 18.12.1990.

anderem auf den Schutz von Minderheiten. In Indien allein existieren schätzungsweise mehrere Hundert, in China und Vietnam jeweils über 50 ethnische Minderheiten. Gäbe man diesen ethnischen Gruppen größere Eigenständigkeit, so befürchten manche Regierungen Separationsbestrebungen bzw. wiederum den Verlust von Macht. Dies ist nicht ganz von der Hand zu weisen, da in fast jedem Land Asiens Konflikte zwischen Minderheiten und der herrschenden Gruppe wenigstens latent vorhanden sind. In den Philippinen und in Thailand sind sie bereits offen zu Tage getreten; in Sri Lanka sind sie nach langjährigen Auseinandersetzungen fürs Erste gerade beigelegt worden (wenn auch gewaltsam), während sie in Nepal noch nicht ausgestanden sind.

### **RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS**

Diese zwischenstaatliche Kommission beruht auf Art. 14 der ASEAN-Charta, die am 20. November 2007 von den Regierungschefs der zehn Mitgliedsländer verabschiedet und nach Ratifizierung aller Länder am 15.

Dezember 2008 in Kraft getreten ist. Mit dieser Charta haben die Mitgliedsländer ihrem Staatenbund ASEAN nach 40 Jahren seines Bestehens nun eine Rechtspersönlichkeit als zwischenstaatliche Institution gegeben, so ausdrücklich Art. 3 der Charta. Damit ist allerdings integrationsrechtlich keine neue Stufe erreicht, denn nach wie vor entscheiden die Regierungen nach dem Konsensprinzip und setzen die Beschlüsse dann national um. Oberste Prinzipien bleiben die staatliche Souveränität jedes Landes (Art.

2, Nr. 2 a) sowie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der anderen Mitgliedstaaten (Art. 2, Nr. 2 e). Diese Charta wurde denn auch von manchen als ineffektiv und mittelmäßig kritisiert.<sup>8</sup> Realistischerweise war aber zu diesem Zeitpunkt kaum mehr zu erwarten. Denn immerhin

**Was dieser völkerrechtliche Vertrag nun allerdings festschreibt, sind im Wesentlichen drei Aspekte: es wird Mechanismen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten geben (Art. 22), der Generalsekretär erhält die Kompetenz, die Einhaltung und Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse in den einzelnen Ländern zu überwachen (Art. 11) und schließlich wird dem jährlichen Gipfeltreffen der Regierungschefs die Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung für die Gemeinschaft zugesprochen (Art. 7).**

8 | Vgl. Jusuf Wanandi, „Does a mediocre document really matter“?, in: *Jakarta Post Daily* vom 26.11.2007; „Toothless charter will hurt ASEAN credibility“, in: *Bangkok Post* vom 19.11.2007; Amy Kazmin, „ASEAN charter falls foul of Burma divisions“, in: *Financial Times* vom 21.11.2007.

wurde die Charta auch von der Militärjunta in Myanmar mit unterzeichnet. Zudem muss man die langjährige Praxis der ASEAN-Länder berücksichtigen, alle relevanten Fragen auf dem Konsultationswege zu behandeln. Was dieser völkerrechtliche Vertrag nun allerdings festschreibt, sind im Wesentlichen drei Aspekte: es wird Mechanismen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten geben (Art. 22), der Generalsekretär erhält die Kompetenz, die Einhaltung und Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse in den einzelnen Ländern zu überwachen (Art. 11) und schließlich

**Im Abschnitt über die Organe der ASEAN schreibt Artikel 14 die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus vor und bestimmt, dass die Statuten dieser Institution von den Außenministern zu verabschieden sind, was am 25. Oktober 2009 geschah und zur Gründung der zwischenstaatlichen Menschenrechtskommission führte.**

wird dem jährlichen Gipfeltreffen der Regierungschefs die Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung für die Gemeinschaft zugesprochen (Art. 7)<sup>9</sup>. In der ASEAN-Charta wird an mehreren Stellen auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte Bezug genommen. Nach Artikel 1 Nr. 7 ist u.a. die Förderung und der Schutz der Menschenrechte eine der Zielsetzungen der Staatengemeinschaft. Und zu den Handlungsprinzipien gehören nach Artikel 2 Nr. 2 i) ebenfalls der Respekt gegenüber fundamentalen Freiheiten sowie die Förderung und der Schutz der Menschenrechte. Natürlich werden diese hehren Absichten durch die übergeordneten Prinzipien der Nichteinmischung und Souveränität konterkariert. Jedoch hat sich jedes Mitgliedsland vor aller Welt zu diesen Grundsätzen bekannt. Gemessen an dem bisherigen Stand ist dies als Fortschritt zu werten.

Im Abschnitt über die Organe der ASEAN schreibt Artikel 14 die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus vor und bestimmt, dass die Statuten dieser Institution von den Außenministern zu verabschieden sind, was am 25. Oktober 2009 geschah und zur Gründung der zwischenstaatlichen Menschenrechtskommission führte. Was aber weder die ASEAN-Charta noch das Statut über die Kommission verbindlich festschreiben, sind die Kriterien, an denen die Einhaltung der Menschenrechte zu messen ist. Die Charta nimmt nur kursorisch in Artikel 2 Nr. 2 j) auf die Charta der Vereinten Nationen und das Völkerrecht Bezug. Die Statuten beschreiben als letzte von sechs Aufgaben

9 | Vgl. hierzu: Simon S.C. Tay, „The ASEAN Charter: Between National Sovereignty and Regional Constitutionalism“, in: Hill und Menzel, *Constitutionalism in Southeast Asia*, Bd. 3 (Singapur, 2010).

der Kommission die Aufrechterhaltung internationaler Menschenrechtsstandards, wie sie in der Universalen Erklärung der Menschenrechte, der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm sowie in internationalen Menschenrechtsabkommen (soweit die Mitgliedsländer Vertragspartei sind) niedergelegt sind.<sup>10</sup> Bei den folgenden Arbeitsprinzipien stehen an erster Stelle und in Wiederholung von Art. 2 der ASEAN-Charta wiederum die Grundsätze der Souveränität und Nichteinmischung. Zudem soll die Kommission nicht konfrontativ, sondern kooperativ tätig werden. Damit wird die Heranziehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderer weltweiter Vereinbarungen als Beurteilungsmaßstab wieder in Frage gestellt. Rechtsverbindliche Kriterien werden auch in den *Terms of Reference* nicht aufgestellt. Erst unter Nummer 4.2 der Statuten wird als Mandat der AICHR die Entwicklung einer ASEAN-Menschenrechtsdeklaration genannt. Hierin liegt wiederum ein entscheidender Unterschied zu anderen Regionen mit einer verbindlichen Menschenrechtscharta. Ohne einen solchen konkreten Maßstab kann aber kein effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden.

### CHARAKTERISTIKA DER KOMMISSION

Die Statuten definieren in Nummer 3 die AICHR ausdrücklich als ein Beratungsgremium. Ihr Mandat umfasst außer der Erarbeitung einer Menschenrechtscharta unter anderem die Entwicklung von Strategien zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten, die öffentliche Information und Weiterbildung auf diesem Gebiet sowie die Werbung bei den Mitgliedsländern für den Beitritt zu internationalen Menschenrechtsabkommen. Dies unterstreicht zum einen die Vorsicht, mit der die Staatengemeinschaft an das Thema Menschenrechte herangeht, und gleichzeitig aber auch die Schwierigkeiten, die weit auseinander liegenden Vorstellungen von Menschenrechten innerhalb der zehn Mitgliedsländer unter einen Hut zu bringen. Allerdings ist es keineswegs so, dass man sich nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen hat. Während der Verhandlungen über

**Die Kommission ist dem Treffen der Außenminister gegenüber verantwortlich. Das heißt, sie trifft keine bindenden Entscheidungen, sondern fungiert als Berater für die Regierungen. Entsprechend dieser generellen Aufgabenstellung ernannt jede Regierung einen Repräsentanten, der folglich seiner Regierung gegenüber verantwortlich ist.**

10 | Vgl. Nr. 1.6 a), b) der Statuten (Terms of Reference ToR), [www.aseansec.org/DOC-TOR-AHRB.pdf](http://www.aseansec.org/DOC-TOR-AHRB.pdf) [12.05.2010].



die *Terms of Reference* wurde nach Aussagen von Beteiligten durchaus um Kompromisse gerungen.<sup>11</sup> Wenn man sich vor Augen hält, dass zu diesen zehn Ländern auch die Militärdiktatur Myanmar, das frühere Burma gehört, wird klar, dass auch bei gegenseitigem Nachgeben nicht mehr herauskommen konnte. Es wurde zuvor bereits auf die starken Einschränkungen der AICHR hingewiesen, die die nationale Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung zu beachten und daraus folgend jegliche Konfrontation zu vermeiden hat. Ihre Beschlüsse haben gemäß Nummer 6.1 der Statuten auf Beratung und Konsens zu basieren. Auch dieses Prinzip entspricht der Tradition in der ASEAN-Staatengemeinschaft seit 40 Jahren. Das hat zur Folge, dass zwar nie eine optimale Entscheidung herauskommt, andererseits aber kleinere Fortschritte – nicht nur in Fragen der Menschenrechte – auch nicht völlig verhindert werden. Nach den Gepflogenheiten innerhalb

**Die Gefahr, dass mit dem Abberufen der Mitglieder die Arbeit der Kommission beeinträchtigt oder unliebsame Äußerungen seitens der AICHR verhindert werden könnte, ist damit im Augenblick nur hypothetisch. Diese Zusammensetzung der Kommission spiegelt die zu Grunde liegenden Verhältnisse in der ASEAN wider.**

der ASEAN bedeutet dieses Konsensprinzip stets die Erzielung eines Kompromisses. Die Kommission ist dem Treffen der Außenminister gegenüber verantwortlich. Das heißt, sie trifft keine bindenden Entscheidungen, sondern fungiert als Berater für die Regierungen. Entsprechend dieser generellen Aufgabenstellung ernennt jede Regierung einen Repräsentanten, der folglich seiner

Regierung gegenüber verantwortlich ist. Grundsätzlich beträgt die Amtszeit drei Jahre; allerdings können die Regierungen ihren Vertreter gemäß Nummer 5.6 der Statuten jederzeit nach eigenem Ermessen abberufen und ersetzen. Diese Vorschrift löste in der Zivilgesellschaft die größten Besorgnisse aus.

Betrachtet man die derzeitige Riege der Kommissionsmitglieder, so erscheinen diese Bedenken zunächst als haltlos. Von den zehn Mitgliedern können lediglich die entsandten Indonesiens und Thailands als engagierte und unabhängige Menschenrechtsverfechter angesehen werden. Die anderen Mitglieder der Kommission sind entweder ehemalige oder gegenwärtige Bedienstete der Regierungen, oder den Regierungen sehr nahe stehende Personen.

11 | Vgl. hier die Aussage des philippinischen Menschenrechtsanwalts Ray Paolo Santiago während der Tagung der American Bar Association zur AICHR am 07.01.2010 in Chiang Mai / Thailand.

Einige werden als sehr zurückhaltend beschrieben, andere wiederum als bloßes Sprachrohr ihrer Regierung. Indonesien und Thailand haben sich bewusst für kritische, aber respektierte Persönlichkeiten entschieden.

In anderen Fällen ist von den Vertretern nicht zu erwarten, dass sie sich gegen ihre Regierung stellen. Die Gefahr, dass mit dem Abberufen der Mitglieder die Arbeit der Kommission beeinträchtigt oder unliebsame Äußerungen seitens der AICHR verhindert werden könnte, ist damit im Augenblick nur hypothetisch. Diese Zusammensetzung der Kommission spiegelt die zu Grunde liegenden Verhältnisse in der ASEAN wider: man tastet sich mit kleinen Schritten an die heiklen Probleme der Staatengemeinschaft heran, immer auf der Suche nach dem Konsens. Weitere Schrauben für eine mögliche Disziplinierung der Kommission liegen in dem Genehmigungsbedürfnis für ihren jährlichen Arbeitsplan und das Budget, die jeweils vom Treffen der Außenminister beschlossen werden müssen. Hierauf werden die engagierten Akteure der Zivilgesellschaft ihr Hauptaugenmerk in nächster Zeit legen müssen.

**Die ASEAN-Menschenrechtskommission steht vor der Herausforderung, sich einerseits eine ernst zu nehmende Reputation als Instrument zum Schutz der Menschenrechte in ihrer Region zu erarbeiten, dabei aber andererseits nicht den Anschein aufkommen zu lassen, gegen eine bestimmte Regierung zu arbeiten.**

Vom 28. März bis 1. April 2010 kamen die Mitglieder der Kommission zu ihrer ersten Arbeitssitzung im ASEAN-Sekretariat in Jakarta zusammen, um über diese Fragen und den Entwurf für die Verfahrensregeln der AICHR zu beraten. Bislang ist noch nichts über die diskutierten Inhalte nach außen gedrungen. Die Veröffentlichung des von den Außenministern beschlossenen Regelwerks ist für das im Juli 2010 geplante Ministertreffen angekündigt. Ein Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen hatte zuvor einen eigenen Entwurf für die Verfahrensregeln erarbeitet und wollte diesen der Kommission bei ihrer ersten Sitzung unterbreiten.<sup>12</sup> Die AICHR weigerte sich jedoch, die Vertreter der Zivilgesellschaft zu empfangen.

Ebenso lehnte es die Kommission ab, sich mit der Petition von Angehörigen der Journalisten, die bei einem Massaker im Süden der Philippinen Ende November 2009 umgebracht wurden, zu befassen. Allem Anschein nach handelte es sich dabei zumindest um eine Unterlassung der Regierungsbe-

12 | Vgl. Forum Asia, *AICHR must ensure effective Rules of Procedure in dealing with human rights violations*, 02.04.2010 in: [www.forum-asia.org/index.php](http://www.forum-asia.org/index.php) [14.05.2010].

hörden, aus politischer Rücksichtnahme gegenüber den Tatverdächtigen für die öffentliche Sicherheit zu sorgen.<sup>13</sup> Die Anwälte der Hinterbliebenen hatten die AICHR bewusst bereits Anfang Februar 2010 angerufen in dem Wissen, dass diese noch gar keine Verfahrensregeln verabschiedet hatte. Damit sollte die Kommission dazu bewegt werden, in diesen Regeln die Behandlung von Eingaben vorzusehen. Bislang ist eine so weit gehende Befugnis der AICHR in offiziellen Kreisen noch nicht diskutiert worden und nach den bereits in Kraft getretenen Statuten auch nicht zu erwarten. Derartige Aktionen gehören allerdings zur Strategie zivilgesellschaftlicher Akteure, um öffentlichkeitswirksam auf Defizite aufmerksam zu machen und so möglicherweise Verbesserungen initiieren zu können.

### **PERSPEKTIVEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE AICHR**

Angesichts der dargelegten Verhältnisse und bisher üblichen Verfahrensweisen innerhalb der ASEAN-Staaten-gemeinschaft ist klar, dass es sich bei dem Aufbau eines regionalen Systems zum Schutz der Menschenrechte um einen sehr langwierigen Prozess handelt. Es ist darum nicht zu erwarten, dass sich die Kommission mit konkreten Fällen von möglichen Menschenrechtsverletzungen wie in dem genannten Fall auf den Philippinen befassen wird. Der Tendenz nach werden die in den Statuten vorgesehenen Aufgaben dahin gehend verstanden, dass die AICHR Strategien entwickeln soll, wie Menschenrechte am besten zu schützen seien. Dies bedeutet gerade nicht die direkte Befassung mit einzelnen Vorkommnissen. Obwohl in der ASEAN-Charta und in den Statuten die Förderung und der Schutz der Menschenrechte in einem Atemzug genannt werden, scheint die Haltung in der Kommission und den Regierungen vorzuherrschen, man solle sich erst einmal mit der Förderung beschäftigen und erst später mit deren Schutz.

13 | Vgl. Nikko Dizon, in: *Philippine Daily Inquirer* vom 29.03.2010, [www.services.inquirer.net/print/print.php?article\\_id=20100329-261391](http://www.services.inquirer.net/print/print.php?article_id=20100329-261391) [14.05.2010]; Carmela Fonbuena, „Kin of massacred journalists bring case to ASEAN“, vom 28.03.2010 in: [www.abs-cbnnews.com/print/93618](http://www.abs-cbnnews.com/print/93618) [14.05.2010].

Die ASEAN-Menschenrechtskommission steht vor der Herausforderung, sich einerseits eine ernst zu nehmende Reputation als Instrument zum Schutz der Menschenrechte in ihrer Region zu erarbeiten, dabei aber andererseits nicht den Anschein aufkommen zu lassen, gegen eine bestimmte Regierung zu arbeiten. Allerdings wird es zumindest mittelfristig erforderlich sein, Sanktionierungsmechanismen einzuführen.<sup>14</sup> Dies dürfte unter Berücksichtigung des Konsensprinzips ein schwieriges Unterfangen sein. Die meisten Beobachter aus engagierten Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft sehen die Perspektiven denn auch kritisch, aber mit dem gebotenen Realismus. Man sieht sich eigentlich erst am Anfang der Aufgabe, Menschenrechte wirksamen zu schützen. Eine Kommission wie die AICHR zu errichten, ist das eine, sie aber zu einem wirksamen Instrument zu machen, ist etwas ganz anderes. Die Kommission wird von den überwiegend pragmatischen Realisten unter den Menschenrechtsakteuren weniger als ein statisches Objekt gesehen als vielmehr als ein Prozess, in den man sich einbringen kann und sollte.<sup>15</sup> Die Statuten lassen eine Reihe von Aspekten offen, zu denen die in der Menschenrechtsarbeit engagierten Gruppen konstruktive Vorschläge machen können, ehe die Regierungen selbst die Antworten geben.

**Ein weiteres Feld für ein Engagement zivilgesellschaftlicher Gruppen ist die Formulierung der vorgesehenen ASEAN-Menschenrechtsdeklaration. Dem Vernehmen nach arbeiten einige Organisationen bereits hieran.**

Mit dem umfassenden eigenständigen Entwurf für die Verfahrensregeln der AICHR wurde eine erste Initiative in dieser Richtung unternommen. Auch wenn sie bislang keinen Erfolg zeigte, so werden die Kommissionsmitglieder und ihre Regierungen mit Sicherheit davon Kenntnis erhalten haben. Dass auf diesem Wege Ideen in die offizielle Version einfließen, ist keineswegs auszuschließen. Ein weiteres Feld für ein Engagement zivilgesellschaftlicher Gruppen ist die Formulierung der vorgesehenen ASEAN-Menschenrechtsdeklaration. Dem Vernehmen nach

14 | Vgl. Pavin Chachavalpongpun, „Don't celebrate just yet, many hurdles still ahead“, in: *Straits Times* vom 23.10.2009.

15 | Vgl. Max de Mesa, in seinem Vortrag beim 17. ASEAN Menschenrechtskolloquium der KAS am 09.02.2010; Ray Paolo J. Santiago, „Developments on the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights“, in: *HURIGHTS OSKAKA, Focus Asia-Pacific News*, 58 (Dezember 2009), [www.hurights.or.jp/asia-pacific/058/04.html](http://www.hurights.or.jp/asia-pacific/058/04.html) [15.05.2010].

arbeiten einige Organisationen bereits hieran. Schließlich dürfte ein weiteres Betätigungsfeld für Nichtregierungsorganisationen die Bewusstseinsbildung sowohl bei Regierungsvertretern als auch bei den Bürgern sein. Wie eingangs schon ausgeführt, wird allgemein in Asien nicht die Auffassung vertreten, jeder Bürger habe individuelle Rechte gegenüber Staat und Gesellschaft, die durch bestimmte Verfahren einklagbar und durchsetzbar sind. Insofern ist ein öffentlicher Diskurs über alle Menschenrechtsaspekte durchaus geboten.

Auch die Kommissionsmitglieder selbst können ihren Teil dazu beitragen, dass die AICHR eine respektable Position erlangt. Zwar sind sie ihren Regierungen gegenüber verantwortlich und von diesen abhängig. Aber gleichzeitig schreiben die Statuten vor, sie sollen unparteiisch handeln. Hier bietet sich Spielraum zumindest für die wirklich unabhängigen Mitglieder, die in einem gegebenen Fall mit einer kritischen Haltung der eigenen Regierung gegenüber Beispiel geben können. Ein Hauptaufgabenfeld sieht der indonesische Vertreter in der AICHR, Rafendi Djamin, selbst ein Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter dem Suharto-Regime, in der Behandlung grenz-

**Auch die Kommissionsmitglieder selbst können ihren Teil dazu beitragen, dass die AICHR eine respektable Position erlangt. Zwar sind sie ihren Regierungen gegenüber verantwortlich und von diesen abhängig. Aber gleichzeitig schreiben die Statuten vor, sie sollen unparteiisch handeln. Hier bietet sich Spielraum zumindest für die wirklich unabhängigen Mitglieder, die in einem gegebenen Fall mit einer kritischen Haltung der eigenen Regierung gegenüber Beispiel geben können.**

überschreitender Probleme.<sup>16</sup> Dabei geht es zunächst um Flüchtlinge von einem ASEAN-Land in ein benachbartes, derzeit insbesondere zwischen Myanmar und Thailand bzw. Thailand und Kambodscha. Den Opfern von Menschenrechtsverletzungen rät er dazu, sich mit anderen Betroffenen vergleichbarer Vorgänge aus anderen ASEAN-Ländern zusammenzuschließen und die Problematik unter einem thematischen Aspekt der Kommission vorzulegen. Im Hinblick darauf, dass Individualbeschwerden auf absehbare

Zeit nicht möglich sein werden, ist dies mit Sicherheit ein zielführender Vorschlag. Der Vorstoß der philippinischen Gruppe von Hinterbliebenen des Massakers von Maguidana im November 2009 mit ihrer Petition bei der AICHR war daher ungeeignet, die konkrete Problematik zu lösen. Für den objektiven Betrachter war es nahezu ausgeschlossen zu erwarten, dass sich die Kommission

16 | Vgl. Interview mit: Rafendi Djamin in: *AsiaViews*, Januar/Februar 2010, 14 - 15.

der Eingabe annehmen würde. Zum einen gab es noch nicht einmal einen Entwurf für Verfahrensregeln und zum anderen lassen die *Terms of Reference*, die die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der AICHR bilden, Individualbeschwerden überhaupt nicht zu. Aber es war insofern eine nützliche Initiative, als sie öffentlichkeitswirksam den Finger in die Wunde legte und die Defizite der derzeitigen Regelungen klar vor Augen führte. Das wird den Diskussionsprozess hinter den Kulissen mit Sicherheit angeregt haben.

Der ehemalige Richter des australischen High Court, Michael Kirby, von 1993 bis 1996 Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte in Kambodscha und seither engagierter Akteur auf diesem Gebiet, fasste den Stand der Diskussion um die zwischenstaatliche Menschenrechtskommission der ASEAN unter drei Aspekten zusammen: 1) Erwartungen und Hoffnungen; 2) Möglichkeiten und 3) Realismus.<sup>17</sup>

Die Erwartungen an die AICHR gehen dahin, dass die vorgesehene Vernetzung mit nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtsinstitutionen zu einer Art Wettbewerb und damit zu einer Stärkung der Kommission führen wird. Die Erarbeitung einer ASEAN-Menschenrechtsdeklaration bei gleichzeitiger Berufung auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und anderes internationales Recht gibt Hoffnung, dass sich die AICHR tatsächlich zu einem wirksamen Schutzmechanismus entwickeln wird. Schließlich sei die Achtung der Menschenrechte unverzichtbarer Bestandteil verantwortlicher Regierungsführung und damit eine wichtige Voraussetzung zur Erreichung der Millennium Development Goals der Vereinten Nationen. Letzteres ist ein politisch übergreifendes Ziel, das alle ASEAN-Länder anstreben. Dies gibt Hoffnung für einen verbesserten Menschenrechtsschutz. Die Statuten bieten eine Reihe von Möglichkeiten zur Intervention seitens der Zivilgesellschaft und der Kommissionsmitglieder. So sollten beispielsweise unbestimmte Begriffe oder Regelungslücken gemäß der Wiener Konvention über das internationale Vertragsrecht interpretiert werden. Dazu gehört insbesondere der Satz, dass Handlungsweisen, die nicht ausdrücklich untersagt

17 | Vgl. Hon. Michael Kirby, während der Tagung der American Bar Association zur AICHR am 07.01.2010 in Chiang Mai / Thailand.

wurden, dem Gremium erlaubt sein sollten. Dies lässt sich etwa bei gegensätzlichen Funktionen und Aufgaben anwenden. Nach Nummer 3 der *Terms of Reference* ist die AICHR lediglich ein Beratungsgremium; nach Artikel 4.10 dieser Statuten soll sie aber auch Informationen von den Mitgliedstaaten einfordern. Letzteres deutet durchaus auf eine Untersuchungsfunktion hin. Hier wird es darauf ankommen, ob und inwieweit sich die Kommissionsmitglieder allmählich von ihrer Regierung loslösen können. Auch in diesem Zusammenhang könnten wiederum einzelne Vertreter beispielgebend voranschreiten. Zu den realistischen Aspekten gehört allerdings, dass die Kommission nicht durch einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag zustande kam, dass die Ernennungsprozesse nicht zwingend transparent sind und dass eine Reihe von Vorschriften in den Statuten positive Ansätze konterkarieren.

**Die Erarbeitung einer ASEAN-Menschenrechtsdeklaration bei gleichzeitiger Berufung auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und anderes internationales Recht gibt Hoffnung, dass sich die AICHR tatsächlich zu einem wirksamen Schutzmechanismus entwickeln wird.**

Aus den gemischten Gefühlen zur ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, den Hoffnungen, Möglichkeiten und realistischen Einschränkungen lässt sich für den Augenblick folgern, dass diesem gerade erst etablierten Gebilde Zeit und eine Chance gegeben werden muss. Den Regierenden in der ASEAN-Region ist bewusst, dass die gesellschaftlichen Akteure weiterhin, vielleicht sogar noch intensiver als bisher, für einen besseren Schutz der Menschenrechte kämpfen werden. Mit der Verabschiedung der ASEAN-Charta am 40. Geburtstag der Staatengemeinschaft 2007 und der ebenso öffentlichkeitswirksamen Gründung der AICHR im Oktober 2009 ist das Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte ins Bewusstsein gerückt worden. Das lässt sich nicht mehr ohne Weiteres übergehen.