

„Landmark“ oder „Loophole“?

ASEAN-ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE

Am 18. November haben die Mitglieder der südostasiatischen Staatengemeinschaft (Asean) eine gemeinsame Erklärung der Menschenrechte (AHRD)¹ verabschiedet. Beobachter rechneten nicht mit der Einhaltung internationaler Standards, hofften aber auf Fortschritte. Das Ergebnis des 21. Asean-Gipfels in Phnom Penh, Kambodscha, ist umstritten: Kritiker werfen den Mitgliedstaaten vor, die Erklärung biete keinen ausreichenden Schutz der Menschenrechte. Asean bezeichnet sie hingegen als Meilenstein für die Region. Inhalt und Entstehungsprozess machen jedoch deutlich, dass die südostasiatische Staatengemeinschaft noch sehr weit davon entfernt ist, die Rechte der dort lebenden 600 Millionen Menschen einheitlich und umfassend zu garantieren.

Zum ersten Mal in der Geschichte der 1967 gegründeten Staatengemeinschaft verabschiedeten die Asean-Mitgliedsländer ein gemeinsames Dokument, das sich mit den Rechten ihrer Bürger befasst. Bereits vor der Ausarbeitung des Dokuments war klar, dass es sich hierbei nicht um eine rechtlich bindende Erklärung, sondern um ein politisches Statement handeln würde. Was die Implementierung angeht, setzt man auf „peer pressure“.² Inhaltlich wird die AHRD zum Teil scharf kritisiert. „Unsere schlimmsten Befürchtungen sind eingetroffen“, kommentiert Phil Robertson, Asien Direktor der Menschenrechtsorganisation Human Rights

Watch, das Ergebnis des Asean-Gipfels. „Anstatt internationale Standards zu wahren, senkt die Asean-Menschenrechtserklärung sie, indem sie Schlupflöcher schafft, die es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, die Rechte ihrer Bürger zu missachten.“³ Asean-Generalsekretär Surin Pitsuwan verteidigt die Erklärung hingegen als „bedeutende Entwicklung“.⁴ Jedoch nicht nur die Erklärung selbst, auch ihr Zustandekommen und die Umstände ihrer Unterzeichnung werden kritisiert. Vorwürfe gehen dahin, dass der gesamte Entwurfsprozess intransparent und nicht öffentlich gewesen sei. Zudem sei dem Treffen der Asean-Regierungschefs in Phnom Penh eine „Säuberungsaktion“ voraus gegangen, um die Stadt von Obdachlosen zu befreien, berichtet Navi Pillay, Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) in einer Presseerklärung. Friedliche Demonstranten wurden vorübergehend festgenommen.⁵ Von anderer Seite wird hingegen hervorgehoben, dass der Erfolg der Erklärung schon in der bloßen Einigung der Mitgliedsstaaten läge. Allein die Tatsache, dass sich die Asean-Mitglieder auf eine gemeinsame Erklärung verständigen konnten, sei bahnbrechend, meint deshalb Singapurs Vertreter bei der *Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*, Chan Heng Chee, nach dem Gipfeltreffen in

¹ ASEAN Human Rights Declaration (2012), URL: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicates/item/asean-human-rights-declaration> (23. November 2012).

² „Asean inks accord on human rights“, The Straits Times, 9. November 2012, S. A8.

³ „Rather than meeting international standards, this declaration lowers them by creating new loopholes and justifications that Asean member states can use to justify abusing the rights of their people“ („Asean inks accord on human rights“, *supra* Fußnote 2; Übersetzung d. A.).

⁴ „I think that is a major, major development“ (*a.a.O.*; Übersetzung d. A.).

⁵ „UN experts raise concerns over ‚landmark‘ Southeast Asian human rights declaration“, UN News Centre, 16. November 2012.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

Kambodscha. „Vor fünf Jahren wäre eine solche Einigung unmöglich gewesen“. ⁶ Damals unterzeichneten die Regierungschefs bei ihrem 13. Gipfeltreffen am 27. November 2007 in Singapur die Asean-Charta. ⁷ Artikel 2 der Charta definiert den Schutz von Menschenrechten als Ziel der Staatengemeinschaft. ⁸ Daraufhin wurde die Asean *Intergovernmental Commission on Human Rights* ins Leben gerufen und mit der Ausarbeitung einer Menschenrechtserklärung beauftragt. Die schließlich in Phnom Penh verabschiedete AHRD erscheint allerdings nicht nur gemessen an den Zielen der Asean-Charta und internationalen Standards als wenig erfolgreich, auch den in einigen nationalen Verfassungen der Staatengemeinschaft gesetzten Maßstäben wird sie kaum gerecht.

Anspruch der Verfassungen der Mitgliedsstaaten an die Asean-Menschenrechtserklärung⁹

Die Maßstäbe, die sich aus den Ausprägungen des Menschenrechtsschutzes in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten für die AHRD ergeben, sind sehr verschieden. ¹⁰ Ein Vorbild innerhalb der Staatengemeinschaft sind die Philippinen. Die philippinische Verfassung ¹¹ enthält einen umfassenden Grundrechtekatalog und erklärt eine gerechte und menschliche Gesellschaft durch Schutz und Förderung der Menschenrechte zum Staatsziel. ¹² Außerdem garantiert sie

das Recht auf einen fairen Prozess. ¹³ Eine ähnliche Garantie findet sich sonst nur in der thailändischen Verfassung. ¹⁴ Hervorhebenswert ist dort zum Beispiel der Schutz persönlicher Daten. ¹⁵ Ähnlich progressiv erscheint die Verfassung Kambodschas. ¹⁶ Sie verweist explizit auf die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auch wenn diese Rechte nur den Khmer, der mit 86% größten Ethnie des Landes, garantiert werden. Teilweise über internationale Kodifizierungsstandards hinaus geht die zuletzt 2002 geänderte Verfassung Indonesiens. ¹⁷ So garantiert Artikel 28I (3) den Schutz indigener Bevölkerungsgruppen und ihrer Traditionen. Einen vergleichsweise geringeren Schutz der Menschenrechte bieten die Verfassungen von Malaysia, Singapur, Vietnam und Myanmar, Schlusslicht innerhalb von Asean dürfte die Verfassung des Sultanats Brunei sein.

Die verschiedentlich positive Entwicklung der Kodifizierung von Menschenrechten innerhalb der nationalen Verfassungen der Asean-Mitglieder führte jedoch nicht automatisch zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation. Dies liegt weniger an mangelnder Akzeptanz der angeblich „westlichen“ Rechte innerhalb der Bevölkerung. Die Probleme befinden sich vielmehr zu einem großen Teil auf institutioneller Ebene. Oft mangelt es an einem funktionierenden Rechtssystem, bestehende Institutionen sind korrupt, oder es fehlt der Zugang zu Gesetzen oder Gerichten. Auch in diesen Bereichen bestehen große Unterschiede innerhalb der Staatengemeinschaft.

⁶ „Five years ago, we would not have had this. It was not a possibility.“ („Asean inks accord on human rights“, *supra* Fußnote 2; Übersetzung d. A.).

⁷ *ASEAN Charter* (2007), URL: <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (23. November 2012).

⁸ „[...] the promotion and protection of human rights [...]“ (*a.a.O.*, Art. 2 (i); Übersetzung d. A.).

⁹ Für ausführliche Betrachtungen zum Konstitutionalismus in Südostasien siehe C. Hill und J. Menzel (Hrsg.), *Constitutionalism in Southeast Asia*, Bde. 1-3 (Singapur: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008).

¹⁰ Vgl. Human Rights Working Group: *Constitutionalism and ASEAN Human Rights Declaration* (2012), S. 1 ff., URL:

<http://www.hrwg.org/en/asean/civil-society-activities/asean-human-rights-declaration/item/3799-constitutionalism-and-asean-human-rights-declaration> (23. November 2012).

¹¹ *Constitution of the Republic of the Philippines* (1987), URL: <http://www.gov.ph/the-philippine-constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/> (23. November 2012).

¹² *a.a.O.*, Art. 2 Sec. 11.

¹³ *Constitution of the Republic of the Philippines*, *supra* Fußnote 11, Art. 3 Sec. 14.

¹⁴ *Constitution of the Kingdom of Thailand* (2007), URL: http://www.nhrc.or.th/2012/wb/img_contentpage_attachment/474_file_name_7532.pdf (24. November 2012).

¹⁵ *a.a.O.*, Art. 35.

¹⁶ *Constitution of the Kingdom of Cambodia* (1993), URL: http://cambodia.ohchr.org/klc_pages/KLC_files/section_001/section_01_01_ENG.pdf (24. November 2012).

¹⁷ *Constitution of the Republic of Indonesia* (1945, letzte Änderung 2002), URL: <http://www.embassyofindonesia.org/about/pdf/IndonesianConstitution.pdf> (24. November 2012).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

Einen einheitlichen Anspruch der Verfassungen der Mitgliedsstaaten und auch der Verfassungswirklichkeit an die Asean-Menschenrechtserklärung kann man somit nicht formulieren. Dies mag ein Grund für das langwierige und wenig transparente Entwurfsverfahren gewesen sein.

„Asean's Toothless Council“¹⁸

Menschenrechte standen bei der Gründung der primär wirtschaftlichen Interessen folgenden Staatengemeinschaft nicht im Vordergrund der Überlegungen. Erst die Asean-Charta (2007) setzte den institutionalisierten Schutz von Menschenrechten als Ziel der Staatengemeinschaft fest. Artikel 2 fordert demgemäß die „Achtung von Grundfreiheiten sowie die Förderung und den Schutz von Menschenrechten [...] und die Aufrechterhaltung der Charta der Vereinten Nationen sowie von internationalem Recht [...]“. ¹⁹ Um dies zu erreichen, sollte ein „human rights body“ geschaffen werden. ²⁰ Dies führte zur Gründung der *Asean Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), die zwei Jahre später ihre Arbeit aufnahm. Die Kommission setzt sich aus Repräsentanten der zehn Mitgliedsstaaten zusammen. Der Umfang ihres Mandats und ihrer Funktion wurde in den ihr zugrundeliegenden *Terms of Reference* (TOR)²¹ definiert: Die „Ausarbeitung einer Asean-Erklärung der Menschenrechte, die den Rahmen für zukünftige Kooperation auf Grundlage von Asean-Abkommen und anderen Menschenrechtsvereinbarungen schaffen soll“. ²² Als konkrete Maßstäbe für die

Menschenrechtserklärung werden die „in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UDHR), der *Vienna Declaration and Programme of Action* (VDPA) und anderen internationalen Menschenrechtsabkommen, die von den Asean-Mitgliedern ratifiziert wurden, festgelegten Standards“ ²³ genannt. Zu diesen Menschenrechtsabkommen zählen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau²⁴ und die Kinderrechtskonvention,²⁵ die von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert wurden. Kambodscha, Indonesien, Thailand, die Philippinen, Laos und Vietnam unterzeichneten den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte²⁶ und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁷. Allerdings spotteten Kritiker bereits kurz nach Gründung der AICHR, „*Asean's toothless council*“ sei nach den Vereinten Nationen die machtloseste Institution zum Schutz der Menschenrechte. ²⁸ Thailands damaliger Premierminister Abhisit Vejjajiva versicherte, die Macht der Kommission werde innerhalb des Entwurfsprozesses noch gestärkt werden. ²⁹ Tatsächlich verspricht die AICHR bislang wenig Erfolg. Ihre Aufgabe liegt überwiegend darin, die Mitglieder der Staatengemeinschaft in Menschenrechtsfragen zu beraten und sie zur Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen „zu ermutigen“. ³⁰ Erklärungen werden im Konsens

human rights“ (*a.a.O.*, Art. IV 2; Übersetzung d. A.).

²³ „to uphold international human rights standards as prescribed by the Universal Declaration of Human Rights, the Vienna Declaration and Programme of Action, and international human rights instruments to which ASEAN Member States are parties.“ (*Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (2009), *supra* Fußnote 21, Art. 1.6; Übersetzung d. A.).

²⁴ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (1979, CEDAW), URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (28. November 2012).

²⁵ *Convention on the Rights of the Child* (1989, CRC).

²⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966, ICCPR), URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (29. November 2012).

²⁷ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966, ICESCR).

²⁸ „Asean's Toothless Council“, Wall Street Journal, 22. Juli 2009.

²⁹ *a.a.O.*

³⁰ *Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (2009), *supra* Fußnote 21, Art. 4.5.

¹⁸ Für eine ausführliche Betrachtung der AICHR siehe C. Hill, „Erwartungen an die Asean-Menschenrechtskommission“ in *KAS Auslandsinformationen* 7 (Singapur: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007), S. 26-40.

¹⁹ „(i) respect for fundamental freedoms, the promotion and protection of human rights, and the promotion of social justice; (j) upholding the United Nations Charter and international law, subscribed to by the ASEAN Member States.“ (*ASEAN Charter* (2007), *supra* Fußnote 7, Art. 2 (i)f.; Übersetzung d. A.).

²⁰ *a.a.O.*, Art. 14.

²¹ *Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (2009), URL: http://www.unhcr.org/refworld/type.REGLEGISLATION/_4a6d87f22_0.html (24. November 2012).

²² „To develop an ASEAN Human Rights Declaration with a view to establishing a framework for human rights cooperation through various ASEAN conventions and other instruments dealing with

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

verabschiedet.³¹ Dies bedeutet, dass Länder, die eine weniger menschenrechtsorientierte Politik verfolgen, ihr Vetorecht geltend machen können. Die Kommissare der AICHR werden von der Regierung des jeweiligen Mitgliedstaates ernannt und können jeder Zeit wieder abberufen werden.³² Unter anderem in Indonesien und den Philippinen wurde die AICHR deshalb stark kritisiert. Das indonesische Parlament hätte beinahe gegen ihre Ratifizierung durch die indonesische Regierung votiert.³³ Dennoch haben Jakarta und Manila letzten Endes zugestimmt.

Die Entstehung der Asean-Menschenrechtserklärung

Im Juni 2011 begann die Ausarbeitung der AHRD, die sich in zwei Abschnitte aufteilte: (1) die Anfertigung eines ersten Entwurfes durch eine *Drafting Group* und (2) die Verhandlungen zwischen AICHR und den Außenministern der Mitgliedsstaaten, um die Annahme der Erklärung auf dem 21. Asean-Gipfel im November 2012 vorzubereiten. Der gesamte Ausarbeitungs- und Verhandlungsprozess der ersten Etappe war nicht transparent. Den Mitgliedern der *Drafting Group* wurde es ausdrücklich untersagt, Vertreter der Zivilbevölkerung zu konsultieren. Über politische Dimensionen hinausgehende rechtliche Folgen der Menschenrechtserklärung wurden bereits innerhalb des ersten Treffens der *Drafting Group* vom 30. Juni bis 2. Juli 2011 ausgeschlossen: die Erklärung werde ein politisches Dokument und nicht „legally binding“ sein.³⁴ Nach Fertigstellung des ersten Entwurfes im Dezember 2011 übernahm die AICHR die finale Ausgestaltung der Menschenrechtserklärung bis zu ihrer Vorlage beim Treffen der Asean-Außenminister am 8. Juli 2012 in Phnom

Penh. Parallel startete die zweite Etappe der Ausarbeitung der AHRD: politische Verhandlungen zwischen den Asean-Außenministern und der AICHR. Während dieser Entwurfsphase wurden außerdem erstmalig in Indonesien, den Philippinen, Thailand und Malaysia Vertreter der Zivilbevölkerung angehört. Die Rolle dieser Länder in der AICHR muss positiv hervorgehoben werden. Die Vertreter von Indonesien und Thailand wiesen während des zweiten Treffens der AICHR vom 17. bis 19. Februar 2012 in Jakarta deutlich darauf hin, dass die Beachtung regionaler Besonderheiten einzelner Asean-Mitgliedstaaten nicht im Einklang mit den Prinzipien der Menschenrechte steht. Nationale Besonderheiten sollten nur beachtet werden, wenn sie einen positiven Effekt auf den Schutz der Menschenrechte haben. Die im November verabschiedete Erklärung spricht zwar nicht von „Besonderheiten“, aber von einem „national context“.³⁵ Am 10. Mai 2012 berieten sich die AICHR und die zuständigen Asean *Sectorial Bodies*, Gruppen, die u.a. der Koordination von Politikfeldern dienen, in Bangkok. Die Konferenz sollte zwischen den beiden Asean-Institutionen einen Gedankenaustausch über den Entwurf der Menschenrechtserklärung ermöglichen. Die *Sectorial Bodies* begrüßten die Konsultation als „good practice“, bedauerten jedoch, dass ihnen während der gesamten Konferenz nicht erlaubt wurde, den finalen Entwurf zu lesen. Ihr Beitrag sei aufgrund dessen nicht „meaningful“.³⁶ Andere Asean-Institutionen beklagten daraufhin die Monopolisierung der Menschenrechtspolitik durch die AICHR. Die Asean *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children* (ACWC) schlug vor, Transparenzgebote in die Präambel der Erklärung aufzunehmen. Das *Senior Officials Meeting on Transnational Crime* (SOMTC) forderte den Schutz der Opfern von Menschenhandel. Die ASEAN *Senior Officials on Education* (SOM-ED) sprachen sich für die Gewährleistung freier Grundschulbildung und gleichberechtigtem

³¹ *Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (2009), *supra* Fußnote 21, Art. 6.1.

³² *a.a.O.*, Art. 5.2.

³³ „Asean's Toothless Council“, *supra* Fußnote 28.

³⁴ Vgl. Human Rights Working Group: *Process of Drafting. The ASEAN Human Rights Declaration (AHRD). 2011-2012 in Chronological Order: A Documentation* (2012), S. 3, URL: <http://www.hrwg.org/en/asean/civil-society-activities/asean-human-rights-declaration/item/3797-process-of-drafting-the-asean-human-rights-declaration-ahrd> (25. November 2012).

³⁵ *ASEAN Human Rights Declaration* (2012), *supra* Fußnote 1, Art. 7.

³⁶ Vgl. *Process of Drafting. The ASEAN Human Rights Declaration (AHRD). 2011-2012 in Chronological Order: A Documentation* (2012), *supra* Fußnote 34, S. 6.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

Zugang zu universitärer Bildung aus. Weitere *Senior Officials Meetings* forderten die Berücksichtigung von Umweltschutz, Rechte von Armen, Senioren und Behinderten. Diese Asean-internen Vorschläge wurden mit Einschränkungen berücksichtigt. Vom 3. bis 6. Juni 2012 tagte die AICHR in Yangon zum sechsten Mal und verabschiedete den Entwurf, der am 8. Juli den Asean-Außenministern vorgelegt wurde. Indonesien versuchte noch die Aufnahme der Unveräußerlichkeit für einige Menschenrechte durchzusetzen, der Vorschlag war aber nicht konsensfähig.³⁷ Der endgültige Wortlaut der Erklärung blieb auch nach dem Treffen der Außenminister im Juli 2012 geheim. Bei der Ratifizierung der Asean-Menschenrechtserklärung im Rahmen des 21. Gipfeltreffens vom 18. bis 20. November 2012 wurde die südostasiatische Öffentlichkeit vor vollendete Tatsachen gestellt.

Die Asean-Erklärung der Menschenrechte

Die Asean-Erklärung der Menschenrechte besteht aus einer Präambel, „*General Principles*“, einem Rechkatalog und einem Teil über die Kooperation der Staatengemeinschaft im Bereich Menschenrechtsschutz und seiner Förderung. Die Präambel erklärt, ähnlich wie Art. 1.6 TOR, das „*commitment*“ von Asean bezüglich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Charta der Vereinten Nationen, der VDPA und anderen internationalen Menschenrechtsabkommen, die von den Asean-Mitgliedern ratifiziert wurden. Konkrete Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung internationaler Standards sind dem Begriff „*commitment*“ nicht zu entnehmen. Des Weiteren zeigt sich die Staatengemeinschaft „überzeugt, dass die Erklärung zur Etablierung von Rahmenbedingungen für Menschenrechtskooperationen in der Region beitragen wird“.³⁸ Ein ausdrücklicher Beschluss zur Realisierung von Kooperationen, die darüberhinaus auch

Nichtregierungsorganisationen und die Zivilbevölkerung miteinbeziehen, wurde allerdings nicht gefasst. Der Präambel folgen die „*General Principles*“, die als allgemeiner Teil für alle später aufgeführten Rechte gelten und aufgrund ihrer „Schlupflöcher“ stark kritisiert wurden. Art. 2 AHRD schreibt fest, dass jede Person einen Anspruch auf die in der Erklärung genannten Rechte und Freiheiten hat und nicht nach Ethnie, Geschlecht, Alter, etc. differenziert wird. Diese Auflistung umfasst insgesamt 13 Eigenschaften und kann, anders als die simple Formel „ein jeder Mensch“, restriktiv ausgelegt werden. Eine Liste von Personengruppen, die ähnlich exklusiv ist, findet sich in Art. 4 AHRD. Die Rechte von Frauen, Kindern, Behinderten et al. werden als integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten bezeichnet, wobei kein expliziter Bezug zur Erklärung selbst hergestellt wird. Auffallend ist außerdem, dass die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen in den „*General Principles*“ nicht erwähnt werden. Art. 5 AHRD verlangt durchsetzbare Rechtsmittel im Falle einer Rechtsverletzung. Allerdings bezieht sich dieser Artikel nicht auf die Verletzung von Menschenrechten, sondern auf die Rechte, die in den nationalen Verfassungen der Mitgliedsstaaten kodifiziert wurden. Der Bezug zur VDPA in der Präambel erscheint deshalb widersprüchlich, erklärt diese doch in Art. 27 VDPA: „Jeder Staat sollte ein effektives Rahmenwerk an Rechtsmitteln bereitstellen, um Menschenrechtsverletzungen zu begegnen“.³⁹ Die am stärksten kritisierten Formulierungen finden sich jedoch in den letzten Artikeln der „*General Principles*“. Ein eindeutiges „*loophole*“ ist Art. 6 AHRD. Demnach soll der „Genuss von Menschenrechten und Grundfreiheiten mit den Pflichten und Verantwortlichkeiten jeder Person gegenüber anderen Individuen, der Gemeinschaft und der Gesellschaft ausbalanciert werden“.⁴⁰ Das Ausbalancieren von Menschen-

³⁷ Vgl. *Process of Drafting. The ASEAN Human Rights Declaration (AHRD). 2011-2012 in Chronological Order: A Documentation* (2012), *supra* Fußnote 34, S. 7.

³⁸ „CONVINCED that this Declaration will help establish a framework for human rights cooperation in the region [...]“ (*ASEAN Human Rights Declaration* (2012), *supra* Fußnote 1, Abs. 5 Präambel; Übersetzung d. A.).

³⁹ „Every State should provide an effective framework of remedies to redress human rights grievances or violations [...]“ (*Vienna Declaration and Programme of Action* (1993), Art. 27, URL: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en) (28. November 2012); Übersetzung d. A.).

⁴⁰ „The enjoyment of human rights and fundamental freedoms must be balanced with the perform-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

rechten und Pflichten ist mit ihrer Unveräußerlichkeit, wie sie die Präambel der UDHR erklärt, unvereinbar. Darüberhinaus muss bezüglich der Realisierung von Menschenrechten gem. Art. 7 AHRD der „regionale und nationale Kontext berücksichtigt werden, inklusive sich unterscheidender politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher, sozialer, kultureller, historischer und religiöser Hintergründe“. ⁴¹ Diese Einschränkungen entsprechen nicht der VDPA, die hervorhebt, dass es die „Pflicht eines Staates ist, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Rücksicht auf sein politisches, wirtschaftliches oder kulturelles System zu schützen“. ⁴² Die von allen zehn Asean-Staaten ratifizierte CEDAW fordert sogar *inter alia* die Modifizierung des sozialen oder kulturellen Systems, sollte es die Gleichbehandlung der Geschlechter missachten. ⁴³ Weitere Einschränkungen von Menschenrechten werden durch Art. 8 AHRD ermöglicht, der festlegt, dass die Wahrnehmung von Menschenrechten durch „Anforderungen der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung, Volksgesundheit, öffentlichen Sicherheit, öffentlichen Moral und des Gemeinwohls“ eingeschränkt werden darf. ⁴⁴ Eine Gewährleistung unveräußerlicher Menschenrechte erfolgt durch die AHRD nicht, womit sie internationalen Vorgaben eindeutig nicht gerecht wird. Allerdings bleibt sie auch hinter den Standards von Kambodscha, Indonesien, Thailand, den Philippinen, Laos und Vietnam

ance of corresponding duties as every person has responsibilities to all other individuals, the community and the society where one lives.“ (ASEAN Human Rights Declaration (2012), *supra* Fußnote 1, Art. 6; Übersetzung d. A.).

⁴¹ „[...] the realisation of human rights must be considered in the regional and national context bearing in mind different political, economic, legal, social, cultural, historical and religious backgrounds.“ (ASEAN Human Rights Declaration (2012), *supra* Fußnote 1, Art. 7; Übersetzung d. A.).

⁴² „[...] it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.“ (Vienna Declaration and Programme of Action (1993), *supra* Fußnote 39, Art. 5; Übersetzung d. A.).

⁴³ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (1979), *supra* Fußnote 24, Art. 5(a).

⁴⁴ „[...]to meet the just requirements of national security, public order, public health, public safety, public morality, as well as the general welfare of the peoples [...]“ (ASEAN Human Rights Declaration (2012), *supra* Fußnote 1, Art. 8; Übersetzung d. A.).

zurück. Diese Länder haben sich durch die Ratifizierung des ICCPR dazu verpflichtet, selbst in Notstandszeiten nicht von einer Reihe von Schlüsselgarantien, einschließlich des Rechts auf Leben, abzuweichen (vgl. Siracusa Prinzipien). ⁴⁵ Die bedeutende Rolle von nichtstaatlichen Akteuren in Südostasien schlägt sich nicht in den „General Principles“ nieder. Der dem allgemeinen Teil folgende Rechkatalog hat aufgrund der oben aufgeführten „loopholes“ nur noch geringe Wirkung.

Zu Beginn des Abschnitts über Bürgerrechte und politische Rechte wird in Art. 10 AHRD die Bekräftigung von Rechten dieser Art, wie sie in der UDHR zu finden sind, erklärt. Im Anschluss gewährt Art. 11 AHRD, wenn auch nicht unveräußerlich, das Recht auf Leben. Es folgen u.a. das Recht der persönlichen Freiheit (Art. 12 AHRD), das Verbot der Folter (Art. 14 AHRD) und das Recht der Bewegungsfreiheit (Art. 15 AHRD). Asylrecht (Art. 16 AHRD) wird gemäß der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten gewährt. Zu Beginn des zweiten Abschnitts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird in Art. 26 AHRD ebenfalls Bezug zur UDHR hergestellt. Es folgen u.a. das Verbot von Kinderarbeit (Art. 27(3) AHRD) und das Recht auf Bildung (Art. 31 AHRD). Bemerkenswert ist, dass in der Erklärung kein Recht auf eine saubere Umwelt festgeschrieben wurde. Positive Entwicklungen im Bereich des Umweltrechtes in der Region werden somit nicht reflektiert. Die Asean-Charta erklärt Umweltschutz als ein Ziel der Staatengemeinschaft. ⁴⁶ Ähnliche Zielformulierungen finden sich in den Verfassungen von Kambodscha ⁴⁷, den Philippinen ⁴⁸ und dem *Environment Conservation Act* (2012) Myanmars.

⁴⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966), *supra* Fußnote 24, Art. 4; United Nations, Economic and Social Council, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985).

⁴⁶ *ASEAN Charter* (2007), *supra* Fußnote 7, Art. 1(9).

⁴⁷ *Constitution of the Kingdom of Cambodia* (1993), *supra* Fußnote 16, Art. 59.

⁴⁸ *Constitution of the Republic of the Philippines* (1987), *supra* Fußnote 11, Art. 2(16).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

"Vermächtnis für unsere Kinder"

SINGAPUR

DAVID GREBE

Januar 2013

www.kas.de/rspa/

www.kas.de

Die Erwartungen an die Asean-Menschenrechtserklärung waren nicht besonders hoch, doch die südostasiatische Öffentlichkeit hoffte zumindest auf einen „*wake up call*“, so Yuyun Wahyuningrum, *Senior Advisor* der *Human Rights Working Groups*.⁴⁹ Vertreter von NROs in Thailand, Kambodscha und den Philippinen fürchteten um die Reputation ihrer Länder, die als Vorreiter in der Region gelten. In der Tat bietet die Asean-Menschenrechtserklärung geringere Garantien als viele nationale Verfassungen. Selbst einige in der Asean-Charta beschriebene Ziele der Staatengemeinschaft finden in der Erklärung keinen Ausdruck. Der Rechtekatalog ist umfassend, verliert aber durch „*loopholes*“ im allgemeinen Teil an praktischer Bedeutung. Doch was die AHRD wirklich belegt, sind die fundamentalen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und die schwache institutionelle Struktur der Staatengemeinschaft. Der Entstehungsprozess der Erklärung war nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit intransparent, auch unter den Asean-Institutionen selbst kam es zu geringem Informationsaustausch. Hasan Wirajuda, ehemaliger Außenminister Indonesiens, nennt klar den Grund, der auch zukünftige Projekte der Staatengemeinschaft behindern wird: „Die existierende Kluft, die die zehn Mitgliedsstaaten in demokratische Nationen auf der einen, und autoritäre Regime auf der anderen Seite spaltet.“⁵⁰ Diese Kluft zu schließen, wird die Aufgabe künftiger Politikergenerationen sein, wenn dem Menschenrechtsschutz in Südostasien eine größere Bedeutung zukommen soll. Insofern hat der philippinische Außenminister Albert del Rosario Recht, wenn er sagt, die Erklärung sei „ein Vermächtnis für unsere Kinder“.⁵¹

⁴⁹ „ASEAN declaration won't guarantee protection“, *The Jakarta Post*, 31. Oktober 2012.

⁵⁰ „[...] Existing gaps that divide ASEAN's 10 countries into democratic nations, those which hold regular election but not genuine ones, and at the extreme, there are authoritarian states“ (a.a.O.; Übersetzung d. A.).

⁵¹ „It's a legacy for our children“ („Asean inks accord on human rights“, *supra* Fußnote 2; Übersetzung d. A.).