



Politik International

Südost- und Ostasien

10 Jahre ASEAN- Menschenrechtserklärung

ASEAN, der Verband südostasiatischer Staaten, ist unfähig, Menschenrechte ernstzunehmen. Das Bündnis wendet seine Menschenrechtserklärung nicht an.

Edmund Bon Tai Soon
Umavathni Vathanaganthan

Zusammenfassung

Die Bemühungen um einen Menschenrechtsmechanismus in Südostasien führten zur Einrichtung eines Menschenrechtsgremiums, der ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). AICHR verfasste 2012 die ASEAN-Menschenrechtserklärung (AHRD). Sie wurde von allen zehn ASEAN-Mitgliedsstaaten verabschiedet. Der Entstehungsprozess der AHRD war von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen geprägt. Das führte zu einem Dokument mit verwässerten Bestimmungen, die weit hinter internationalen Menschenrechtsstandards zurückblieben. Die Auswirkungen der AHRD waren bisher begrenzt. Die Priorisierung und die Behandlung von Menschenrechtsfragen in Südostasien bleiben Herausforderungen. Zwar hat die AHRD einen gemeinsamen Rahmen für die Erörterung von Menschenrechtsfragen geschaffen und ein gewisses Engagement ermöglicht. Aber Beschränkungen und Schwächen der AICHR untergraben wirksamen Menschenrechtsschutz für diejenigen, die ihn benötigen.

Diese von Edmund Bon Tai Soon und Umavathni Vathanaganthan verfasste Analyse zeichnet die Entwicklung der ASEAN-Menschenrechtsinstitutionen nach und bewertet, wie bzw. ob die AHRD dazu beigetragen hat, Menschenrechte im Leben und im Bewusstsein der Menschen in Südostasien zu verankern.

Einführung	2
Menschenrechte in ASEAN	2
Die ASEAN-Menschenrechtskommission (AICHR)	4
Die Ausarbeitung der ASEAN-Menschenrechtserklärung (AHRD)	5
Kritik an der ASEAN-Menschenrechtserklärung	7
Wirkung der AHRD	8
Die Rohingya-Krise	9
Der Putsch in Myanmar	9
Fazit	10
Bibliography.....	11
Über die Autoren	16
Über die Region	17
Impressum	17



Einführung

Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) wurde durch die Bangkok-Erklärung von 1967 gegründet, um politische Stabilität und wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Dies war auch ein Versuch, den Einfluss des Kommunismus einzudämmen, der sich während des Kalten Krieges in den Ländern Südostasiens ausbreitete (Council on Foreign Relations, 2022).

Im Laufe der Jahre hat der „ASEAN-Weg“ der Nichteinmischung Fortschritte im Bereich der Menschenrechte gelähmt. Die zehn ASEAN-Staaten zögern, die Menschenrechtsbilanz der anderen zu kritisieren. Die Regierungen rechtfertigen ihre Nichteinmischung und Untätigkeit bei Menschenrechtsverletzungen mit dem Verweis auf die notwendige Konsensbildung des ASEAN-Weges. Die „asiatischen Werte“ werden oft auch als Schutzschild gegen „westliche“ Konzepte benutzt, die Individualismus betonen (Hoon, 2004).

Der ASEAN-Weg wird durch zahlreiche ASEAN-Instrumente wie den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien von 1976 und die ASEAN-Charta von 2007 bekräftigt. Sie wurden zentrale Elemente des ASEAN-Regionalismus (Acharya, 1998; 2009; Sundrijo, 2021). Die ASEAN-Menschenrechtserklärung von 2012 (AHRD) ist keine Ausnahme. Sie enthält keine gerichtlichen oder außergerichtlichen Mechanismen zu ihrer Durchsetzung. Gemäß Artikel 39 sollen die Menschenrechte durch „Zusammenarbeit untereinander“ erreicht werden. Die Einhaltung der ASEAN-Prinzipien, einschließlich der Nichteinmischung, wie sie in der ASEAN-Charta verankert sind, wird in der Präambel der AHRD bekräftigt.

Menschenrechte in ASEAN

Die Motivation der ASEAN-Staatschefs, Menschenrechte zu institutionalisieren, ist unklar. Einige sehen diesen Schritt als Teil einer Strategie, ASEAN neu zu legitimieren (Narine, 2012). Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993, die zur Verabschiedung der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms (VDPA) führte, rief Staaten dazu auf, „die Möglichkeit der Schaffung regionaler und subregionaler Vereinbarungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Erwägung zu ziehen, wo solche Vereinbarungen noch nicht bestehen“.

Kurz nach der Verabschiedung der VDPA und vor allem aufgrund internationalen Drucks beschlossen die ASEAN-Außenminister, „ein gemeinsames Vorgehen in Menschenrechtsfragen zu koordinieren, sich aktiv zu beteiligen und zur Umsetzung, Förderung und dem Schutz der Menschenrechte beizutragen“ (ASEAN, 1993, S. 4). Die ASEAN Staats- oder Regierungschefs erklärten, dass Menschenrechte nicht politisiert werden sollten und nicht als „zusätzliche Bedingungen oder Protektionismus“ angesehen werden sollten, wenn sie mit Handel, Investitionen und Finanzen verbunden sind (ASEAN, 1991, S. 2; Wahyuningrum, 2021). Sie betonten, dass "Entwicklung ein unveräußerliches Recht ist und dass die Anwendung der Menschenrechte als Bedingung für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungskooperation der internationalen Zusammenarbeit schaden und den internationalen Konsens über Menschenrechte untergraben könnte" (ASEAN, 1993, S. 4).

Den Bemühungen der Regierungen, die Menschenrechte in Südostasien zu relativieren und eine vollständige Übernahme aller Menschenrechte abzuwehren, setzten zivilgesellschaftliche Akteure Einsatz für die Schaffung eines Menschenrechtsmechanismus entgegen. So entstand in Kooperation mit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit die Regionale Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus (Regional Working Group, RWG). Die RWG setzte sich aus führenden Menschenrechts-Expertinnen und -experten aus sechs Ländern zusammen: Thailand, Malaysia, Indonesien, Kambodscha, Singapur und den Philippinen. Sie wurde 1995 gegründet. Ihre normative Arbeit beinhaltete zahlreiche Treffen mit Regierungsvertretern. Ihnen sollte dargelegt werden, wie ein funktionierender Menschenrechtsmechanismus aussehen könnte und sollte (Davies, 2013).

Die Arbeitsgruppe, die bis heute von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit unterstützt wird, pflegt Kontakte mit Regierungsstellen, ASEAN und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Fortschritte wurden nur langsam erzielt. Zunächst wurden die Außenministerien der ASEAN-Staaten mit der Idee eines Menschenrechtsorgans vertraut gemacht. Die Arbeitsgruppe vertrat stets internationale Menschenrechtsideale, auch wenn sie sich der sehr realen Möglichkeit bewusst war, dass ASEAN diese Standards abschwächen könnte. In diesem Sinne bestand ein Großteil der Initiativen der Arbeitsgruppe darin, Menschenrechte in regionale Sprachen zu übersetzen und sie für ein regionales Publikum verständlich zu machen.

Als 2005 zum ersten Mal eine ASEAN-Charta vorgeschlagen wurde, war die Erwähnung eines Menschenrechtsorgans wichtig. Tommy Koh (2009) berichtet, dass die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus der „umstrittenste“ Punkt war. Er beobachtete, dass die Mitgliedstaaten in drei Lager gespalten waren. Die CLMV-Länder (Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam) lehnten die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus ab. Indonesien und Thailand waren dafür. Brunei, Malaysia, Singapur und die Philippinen waren unentschieden.

Der Versuch, eine Klausel für einen Menschenrechtsmechanismus in der ASEAN-Charta unterzubringen, sei „heikel“, „sensibel“ und habe das Potenzial, politisiert zu werden, sagten Mitglieder der High-Level Task Force (HLTF), die die ASEAN-Charta entwarf (Koh, 2009). Bei den Sitzungen der HLTF wurde viel Zeit darauf verwendet, über die Rolle, die Befugnisse und das Mandat eines Menschenrechtsmechanismus zu diskutieren.

Die ASEAN-Charta trat am 15. Dezember 2008 als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag in Kraft, in dem sich die Mitgliedsstaaten zur Achtung grundlegender Freiheiten sowie zu Förderung und Schutz der Menschenrechte verpflichteten. Gleichzeitig wurden die Kernnormen der ASEAN - Souveränität, territoriale Integrität und Nichteinmischung - beibehalten. Die Charta hielt in Artikel 14 fest, dass in Übereinstimmung mit den ASEAN Zielen und Prinzipien ein „ASEAN-Menschenrechtsorgan“ eingerichtet werden soll. Die Einzelheiten dieses Organs sollten in weiteren Verhandlungen ausgearbeitet werden. Die Charta war nicht als Menschenrechtsinstrument gedacht. Das wurde als kleiner Durchbruch gewertet.

Zu diesem Zeitpunkt bestand allerdings noch keine Bereitschaft, ein südostasiatisches Menschenrechtsinstrument zu schaffen, das die Rechte der Südostasiaten festschreibt. Anders als die Afrikanische Charta der Menschen- und Völkerrechte von 1981, die substantielle Menschenrechtsbestimmungen enthielt und die Afrikanische Kommission für Menschen- und Völkerrecht mit einem soliden Mandat zum Schutz dieser Rechte einrichtete, enthielt Artikel 14 der ASEAN-Charta keine Details. Die Charta legte lediglich den Grundstein für Menschenrechte, indem sie die Einrichtung des „Human Rights Body“ vorsah. Dies eröffnete der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, Druck auf ASEAN auszuüben, mehr für Menschenrechte zu tun (Naldi & Magliveras, 2014).

Die ASEAN-Menschenrechtskommission (AICHR)

Auf Artikel 14 folgte die Ernennung von Mitgliedern eines Gremiums, das ein Mandat (Terms of Reference) für eine ASEAN-Menschenrechtskommission definierte. Als das Mandat im Juli 2009 verabschiedet wurde und die ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) entstand, galt dies als wichtiger Schritt zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte (ASEAN, 2009; Hanara & Bon, 2022).

Die AICHR basiert auf der ASEAN-Charta. Ihr Auftrag ist die Förderung und der Schutz der Menschenrechte in der Region. Die ASEAN-Menschenrechtskommission sollte einen "evolutionären Ansatz" verfolgen, der zur Entwicklung von Menschenrechtsnormen und -standards in ASEAN beitragen sollte (Punkt 2.3 der Terms of References). Ob dieser Ansatz tatsächlich verfolgt wurde, ist diskutabel.

Obwohl im Mandat der Kommission von „Schutz“ die Rede ist, ist die Rolle der AICHR in erster Linie auf die Förderung der Menschenrechte ausgerichtet: Die Kommission ist konsultativ tätig, bietet Beratungsdienste an, holt Informationen über Menschenrechtsfragen ein und führt Studien durch. Die Regierungen ernennen die Vertreter, die jederzeit wieder abberufen werden können. Es gibt keine expliziten Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen, Ermittlungen oder zur Entgegennahme von Beschwerden. Die Finanzierung aus dem Ausland von Aktivitäten zum „Schutz“ der Menschenrechte in ASEAN ist untersagt.

Kritiker haben die AICHR als zahnlos bezeichnet. Zwar ist AICHR das Hauptorgan für die Umsetzung der ASEAN-Menschenrechtserklärung. Aber die Kommission kann die Mitgliedsstaaten nicht für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Vor diesem Hintergrund argumentiert die AICHR, dass die Förderung der Menschenrechte auch eine Form des Menschenrechtsschutzes sei:

" Die AICHR arbeitet mit Konsultation und Konsens. Dies ist jedoch kein Hindernis für die Förderung und für den Schutz der Menschenrechte, insbesondere für die Aufklärung und Sensibilisierung der Menschen in der ASEAN-Region für die Menschenrechte. Die Förderung der Menschenrechte sollte parallel zu anderen Entwicklungen erfolgen, um sicherzustellen, dass starke Schutzmechanismen geschaffen werden."

(ASEAN Secretariat, 2017, p. 45)

Fast 15 Jahre nach Einrichtung der AICHR wurde ihr Mandat noch nicht überprüft und die Terms of Reference noch nicht gestärkt. Dabei sieht Ziffer 9.6 der aktuellen Terms of Reference eine Überprüfung fünf Jahre nach Inkrafttreten vor. Der AHRD muss noch „Leben eingehaucht“ werden, da die AICHR keine echte Befugnis hat, die Einhaltung der ASEAN-Menschenrechtserklärung durchzusetzen. Eine solche Überprüfung des Mandats wäre eine Gelegenheit für die AICHR, ein neues Schutzmandat zu definieren. Einige Mitglieder widersetzten sich diesem Schritt, indem sie eine Überprüfung verzögern. Sie haben ihre Vertreter für das zuständige Gremium noch nicht benannt. An diesem Widerstand sowie der Verhinderung einer verbesserten Rechenschaftspflicht im Menschenrechtsbericht hat sich im Laufe der Jahre wenig geändert.

Es sei daran erinnert, dass sich die Verfasser der ASEAN-Charta nur auf eine Menschenrechtskommission einigen konnten, die kein „Fingerzeig“-Gremium sein, sondern „Menschenrechte im ASEAN-Kontext definieren“ solle (Koh, 2009). Diese Tatsache, zusammen mit verwässerten Menschenrechten in der ASEAN Declaration of Human Rights, verstärkt die gegenwärtige Herausforderung, den Menschenrechtsschutz in der Region besser zu institutionalisieren.

Die Ausarbeitung der ASEAN-Menschenrechtserklärung (AHRD)

Die erste Aufgabe der AICHR-Kommission war der Entwurf der AHRD. Diese wurde in zwei Stufen entwickelt.

Zunächst ernannte die AICHR eine Expertengruppe, die einen Vorschlag für eine Erklärung ausarbeiten sollte. Diese Gruppe traf sich regelmäßig und berichtete der Kommission. Anschließend verhandelten die AICHR-Vertreter untereinander über den Wortlaut des Textes. Es gab mehrere Entwürfe. Einige AICHR-Vertreter stellten Normen und Standards in Frage, die internationalen Menschenrechtsnormen entsprachen. Es gab keinen Konsens für einen inhaltlich starken Text (Petcharamesree, 2013). Jede Änderung des Textentwurfs musste einstimmig angenommen werden. Es wurde ein Punkt erreicht, an dem man sich auf keinen Entwurf einigen konnte. Die Mitgliedstaaten waren in ein „liberales“ und ein „konservatives“ Lager gespalten, wobei, wie Clarke (2012) feststellt, „der Einfluss der konservativen Fraktion offensichtlich war“. In Hinterzimmergesprächen versuchte man sich gegenseitig zu überzeugen und Kompromisse zu finden.

Während des gesamten Prozesses fanden nur geringfügige Konsultationen mit der Zivilgesellschaft statt. Indonesien und Thailand sprachen immerhin auf nationaler Ebene mit NGOs (Clarke, 2012; Aguirre & Pietropaoli, 2012; Asean NGOs, 2012). Der gesamte Prozess wurde sehr unter Verschluss gehalten (Narine, 2012). Durchgesickerte Entwürfe mit Kommentaren von Regierungen, die Änderungen zur Schwächung der Menschenrechte enthielten, kamen an die Öffentlichkeit. Die AICHR geriet in die Defensive und musste reagieren. Sie erhöhte ihre Sichtbarkeit durch Stellungnahmen in den Medien und durch eilig einberufene Konsultationen mit Menschenrechtsgruppen.

Zwar verabschiedete ASEAN mit der Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen in der ASEAN-Region (2004), der ASEAN-Erklärung zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (2004) und der ASEAN-Erklärung zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Arbeitsmigranten (2007) mehrere Dokumente zu spezifischen Menschenrechtsfragen wie Frauen, Kinder und Arbeitsmigranten. Aber Entwurf der ASEAN Menschenrechtsdeklaration blieb weit hinter den Möglichkeiten zurück.

Auch innerhalb der AICHR gab es Meinungsverschiedenheiten. Drei Länder wollten ein robusteres Dokument und gaben nicht nach. Sie deuteten an, dass sie die Erklärung nicht unterzeichnen würden. Als die Frist für die Fertigstellung der AHRD näher rückte, sahen sich die ASEAN-Führer aufgrund des internen Drucks gezwungen, die sogenannte Phnom Penh-Erklärung zur Annahme der AHRD zu veröffentlichen.

Am 18. November 2012, fast zwei Jahrzehnte nach der „Vienna Declaration and Programm of Action“ (VDPA), wurden die AHRD und die Erklärung von Phnom Penh unterzeichnet. Die Erklärung von Phnom Penh sollte diejenigen besänftigen, die eine Stärkung der AHRD anstrebten, indem sie die Verpflichtung bekräftigte, die AHRD im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte umzusetzen. Es war ein stillschweigendes Eingeständnis, dass die ASEAN-Staaten wussten, was kommen würde: Nämlich, dass die AHRD kritisiert werden würde, weil sie hinter internationalen Menschenrechtsstandards zurückblieb.

Positiv ist zu vermerken, dass die Verabschiedung der AHRD als Fortschritt in der Legitimierung der Menschenrechte innerhalb der ASEAN gesehen werden kann (Muntarhorn, 2017). Einige hofften, dass das Dokument in Zukunft die Grundlage für rechtlich verbindliche Menschenrechtsinstrumente sein könnte (AICHR, 2011; Clarke zitiert in Duxbury & Tan, 2019). Doch zu welchem Preis, wenn man die Definition von Menschenrechten betrachtet?

Erwartungsgemäß waren Menschenrechtsgruppen von der endgültigen Fassung der AHRD enttäuscht. Sie waren der Meinung, dass die AHRD nur eine Fortsetzung der Geschichte der ASEAN in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Menschenrechten sei. (OHCHR, 2012; Sarwar, 2018; Renshaw, 2019). Angesichts der miserablen Menschenrechtsbilanz der Mitgliedstaaten war der Zivilgesellschaft klar, dass die AHRD ein politischer Kompromiss war, um zu zeigen, dass man etwas für die Menschenrechte tut - aber mit wenig Substanz.

Die Regierungen scheuten sich weiterhin davor, Menschenrechte effektiver zu institutionalisieren. Sie beriefen sich auf den ASEAN-Weg als Vorwand für ihren Menschenrechtsansatz (Pisanò, 2014). Auf diese Weise wurde das Merkmal der Universalität der Menschenrechte untergraben (Naldi & Magliveras, 2014). Der Internationale Gerichtshof (IGH) bezeichnete die AHRD als "fatally flawed document" (2012), was den Zorn der AICHR-Vertreter auf sich zog.

Kritik an der ASEAN-Menschenrechtserklärung

Es gibt fünf Hauptkritikpunkte an der AHRD.

Erstens wird in Artikel 6 der Anspruch des Einzelnen auf Menschenrechte mit der Notwendigkeit abgewogen, dass die Menschen "korrespondierende Pflichten" gegenüber anderen, der Gemeinschaft und der Gesellschaft hätten. Diese Abwägung stellt eine ungerechtfertigte Einschränkung der Menschenrechte dar und ermächtigt die Staaten, die Menschenrechte einzuschränken, indem sie dem Einzelnen Pflichten auferlegen. Menschenrechte können nicht auf diese Weise gegeneinander abgewogen werden.

Zweitens stellt die AHRD nationale und regionale Besonderheiten bei der Umsetzung der Menschenrechte in den Vordergrund und betreibt damit sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Relativismus. Artikel 7 scheint den Regierungen der ASEAN-Staaten Ausnahmen zu ermöglichen und sie von der Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte zu befreien, wenn sie sich auf ihren nationalen und regionalen Kontext berufen können. Solche Ausnahmen scheinen nach Artikel 7 unbegrenzt zu sein.

Drittens untermauert Artikel 8 die Befugnis des Staates, die Menschenrechte durch nationale Gesetze einzuschränken, was Menschenrechtsverletzungen und -missbrauch im Namen der „nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Moral sowie des allgemeinen Wohlergehens der Völker in einer demokratischen Gesellschaft“ ermöglicht. Auch dies verstößt gegen internationale Menschenrechtsstandards. Bestimmte Rechte wie das Recht auf Leben und das Recht auf Freiheit von Folter dürfen nicht eingeschränkt werden.

Bedenklich ist, dass die Artikel 6, 7 und 8 den ASEAN-Staaten die Grundlage liefern, die AHRD als „uniquely ASEAN“ zu bezeichnen (ASEAN, 2013). Diese Einzigartigkeit ist, dass die AHRD einen gemeinschaftlichen Ethos, der die Essenz asiatischer Werte stärkt, sieht und damit kulturellen Relativismus legitimiert.

Viertens erkennt die AHRD nur eine abgeschwächte Version der Menschenrechte im Vergleich zu den von den Vereinten Nationen anerkannten Rechten an. Zudem fehlen einige Menschenrechte in der AHRD. So fehlen beispielsweise das Recht auf Selbstbestimmung und das Recht auf Vereinigungsfreiheit. Indigene Völker werden nicht als eigenständige Völker mit spezifischen Rechten anerkannt, obwohl sie bedroht und marginalisiert sind und daher eine besondere Erwähnung gerechtfertigt ist. Dies ist besorgniserregend, da alle ASEAN-Mitgliedstaaten die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker angenommen haben (Renshaw, 2019).

Der fünfte Kritikpunkt ist, dass Artikel 9 die Prinzipien der nationalen Souveränität, der Nichteinmischung und der „Vermeidung von doppelten Standards und Politisierung“ wiederholt. So heißt es in der AHRD, dass es keine „Konfrontation“ geben soll. Man kann nicht über Verantwortung oder Haftung im Bereich der Menschenrechte sprechen, wenn es keine Konfrontation mit dem Problem und dem Menschenrechtsverletzer geben soll.

Das Fehlen von Berichterstattungs-, Überwachungs- oder Durchsetzungsmechanismen in der AHRD lässt sich am besten mit dem oft zitierten ASEAN-Ansatz erklären, sich nicht in die Menschenrechtsangelegenheiten anderer Länder einzumischen. Auch die AICHR, die die AHRD umsetzen soll, hat keine Möglichkeit, die Staaten zur Einhaltung der Erklärung zu zwingen.

Wirkung der AHRD

Die Antwort auf die Frage, ob die AHRD nach einem Jahrzehnt etwas bewirkt hat, lautet: ja, ein wenig - aber ganz überwiegend nein, kaum etwas.

Erstens hat die AHRD es den ASEAN-Mitgliedsstaaten ermöglicht, auf einer gemeinsamen Basis über „Menschenrechte“ zu sprechen. Für Gegner der Menschenrechte ist es nun schwieriger zu argumentieren, dass die Menschenrechte vom Westen aufgezwungen wurden, obwohl einige dies immer noch versuchen. Die AHRD ist ein Paradebeispiel für einen Kompromiss zwischen Staaten, die sich auf den "kleinsten gemeinsamen Nenner" (Desker, 2008, S. 2) geeinigt haben. So schwach sie auch sein mag, ist sie doch ein eigenständiges regionales Bestreben.

Zweitens ist die AICHR freier als in den Jahren vor der AHRD, um durch verschiedene Aktivitäten Erfolge für die Menschenrechte zu erzielen. Die Förderung der Menschenrechte auf regionaler und nationaler Ebene hat zugenommen.

Die AICHR-Vertreter schlagen zunächst Programme vor und verhandeln über diese, um sie in den Fünfjahresarbeitsplan (Five-Year Work Plan - FYWP) aufzunehmen. Der Fünfjahresarbeitsplan enthält Einzelheiten zu den Indikatoren der Aktivitäten und gibt Auskunft über deren menschenrechtliche Schwerpunkte. Im Fünfjahresarbeitsplan 2021-2025 der AICHR wird die AHRD 27 Mal erwähnt. Dies geschieht im Bezug auf ihre Umsetzung, die politische Unterstützung der ASEAN-Mitgliedstaaten und sektoralen Gremien sowie die Einbindung von Interessengruppen.

Zwei Programmziele beziehen sich u.a. auf die Wahrung der Menschenrechte durch die Dokumentation und Erfassung gemeinsamer Herausforderungen, bewährter Praktiken und gewonnener Erfahrungen. Die Arbeit zu Rechenschaftsmechanismen erfolgt im Rahmen von Konsultationen, in denen der Zugang zu Rechtsmitteln und Beschwerdemechanismen zur Bekämpfung von Radikalismus und gewalttätigem Extremismus diskutiert wird. Diese Konsultationen finden mit hochrangigen Beamten für grenzüberschreitende Kriminalität statt. Im Fünfjahresarbeitsplan 2021-2025 wird auch auf internationale Menschenrechtsverträge Bezug genommen, um deren Ratifizierung durch die ASEAN-Mitgliedstaaten zu fördern.

Sobald die Aktivität in den Arbeitsplan aufgenommen wurde, wird ein detailliertes Konzept mit einem Programmbudget zur Genehmigung vorgelegt. Wenn beispielsweise ein Workshop zur Bekämpfung von Folter organisiert werden soll, müssen die Modalitäten, das Programm, die Finanzierung und die Teilnehmer mit AICHR abgestimmt werden. Häufig werden auch Fragen zur Art, Auslegung und Bedeutung des betreffenden Menschenrechts aufgeworfen. Nach der Zustimmung können die Vertreter die Aktivität kreativ gestalten, so dass eine fundierte Debatte über das Thema entsteht.

Da die AICHR-Programme jedoch hinter verschlossenen Türen stattfinden, können wir den Nutzen dieser Aktivitäten nicht allzu sehr einschätzen. Die Auswirkungen auf den Schutz der Menschenrechte sind ungewiss.

Drittens bietet die AHRD einen Ansatzpunkt, um Menschenrechte in den Vordergrund der regionalen Agenda der ASEAN zu rücken. Menschenrechtsdialogen dienen dem Meinungs austausch zwischen den Mitgliedsstaaten (AICHR, 2022a) und der Stärkung der regionalen Kooperation innerhalb der ASEAN (AICHR, 2022b). Die AHRD wird herangezogen, um den aktuellen Stand der Menschenrechte und des Friedens in der Region zu analysieren (AICHR, 2023). Trotz der fehlenden Schutzbefugnisse der AICHR bietet die AHRD den Vertretern der AICHR einen Anlass, Menschenrechtsfälle zur Diskussion zu stellen und Stellungnahmen zu dringenden Menschenrechtsfragen abzugeben.

Die Rohingya-Krise

Im Zuge der Rohingya-Krise haben mehrere ASEAN-Staaten Boote mit Geflüchteten, vor allem Kindern und Frauen, abgefangen, die aus Myanmar flohen, um Verfolgung zu entgehen. Mehr als 700.000 Rohingya sollen geflohen sein, seit Myanmar 2018 die Volksgruppe brutal unterdrückte und mit Massentötungen und Vergewaltigungen begann (The Borneo Post, 2018; Reuters, 2022; Latiff & Ananthalakshmi, 2022). Als Myanmar sowie die ASEAN-Staaten, die Flüchtlingsboote zurück auf das Meer schickten, gegen die AHRD verstießen, schwieg die AICHR und tat nichts.

Da sich die AICHR-Vertreter nicht auf eine Erklärung einigen konnten, gaben die Vertreter Indonesiens und Malaysias 2018 eine gemeinsame Erklärung ab. Sie stellten enttäuscht fest, dass die Möglichkeiten innerhalb der AICHR ausgeschöpft seien und forderten die ASEAN auf, ein „ASEAN-weites Vorgehen“ zu verfolgen, um die AHRD und andere ASEAN-Verpflichtungen umzusetzen (Wisnu & Bon, 2018). Die Veröffentlichung der Erklärung der beiden Staaten wurde als Bruch mit der AICHR kritisiert. Sie schuf jedoch den Präzedenzfall, dass AICHR-Vertreter Minderheitserklärungen abgeben können, wenn die AICHR keine Einstimmigkeit erzielen kann (Collins & Bon, 2023).

Der Putsch in Myanmar

Der Militärputsch in Myanmar und die Inhaftierung von Aung San Suu Kyi und anderer führende Politiker im Jahr 2021 ging einher mit schweren Menschenrechtsverletzungen und einem gewaltsamen, repressiven Vorgehen gegen Demonstranten (BBC, 2021). Der internationale Druck auf Myanmar wuchs. ASEAN zeigte sich besorgt über die Entwicklungen in Myanmar (ASEAN, 2021; 2022a; 2022b; 2022c; 2023). In den Erklärungen wurde zwar bekräftigt, dass ASEAN weiterhin den Prinzipien der ASEAN-Charta verpflichtet sei. Zudem wurde zu „äußerster Zurückhaltung, Geduld und Anstrengungen“ aufgerufen, um "eine Eskalation der Situation zu vermeiden" (ASEAN, 2022c). Aber die AHRD gab ASEAN keine Sanktionsmöglichkeiten gegen Myanmar an die Hand.

Selbst als AICHR-Vertreter aus Malaysia, Indonesien, Singapur, Thailand und den Philippinen im Jahr 2022 eine Minderheitenerklärung veröffentlichten, in der sie die Hinrichtung von vier Aktivisten in Myanmar verurteilten (Fernandez, 2022), waren sie nicht in der Lage, die AHRD für mehr zu nutzen. Angesichts der Spaltung von AICHR war diese Minderheitenerklärung wahrscheinlich das Maximum, das möglich war.

ASEANs Krisenbewältigung war und ist „unzureichend und ineffektiv“ (FORUM-ASIA, 2023), da Myanmars Junta weiterhin schwere Menschenrechtsverletzungen begeht. Das Militär weiß, dass trotz der ASEAN-Charta und der AHRD weder ASEAN noch die AICHR etwas unternehmen können, um einzugreifen und Diktator Min Aung Hlaing für sein Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen.

Viertens bietet die AHRD Raum und eine Plattform für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen. Die AICHR hat einen Dialog mit regionalen Akteuren über aufkommende Menschenrechtsfragen geführt, die für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte auf der Grundlage der AHRD von Interesse sind (ASEAN, 2017). Die Leitlinien der Kommission für ihre Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen werden genutzt, um zivilgesellschaftlichen Organisationen einen beratenden Status bei AICHR einzuräumen (AICHR, 2015b). Bisher haben 30 zivilgesellschaftliche Organisationen einen solchen Status erhalten und können so mit Vertretern der AICHR an gemeinsamen Programmen arbeiten.

Trotz der Vorbehalte einiger AICHR-Vertreter wurden zivilgesellschaftliche Organisationen mit Beraterstatus 2017, 2018 und 2019 zu AHRD-Gesprächen mit der AICHR eingeladen. Die Gespräche im Jahr 2019 sollten das Engagement der AICHR für den Dialog mit der Zivilgesellschaft stärken und gleichzeitig Input zur Definition der Artikel 9 (Exklusivität und Partizipation) und 39 (Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte) der AHRD sammeln (AICHR, 2019).

Abgesehen von den oben genannten Punkten hat die AHRD die Praktiken der Regierungen vor Ort kaum verändert.

Fazit

Da die AHRD kein rechtlich bindendes Instrument ist, lässt sie den einzelnen Mitgliedstaaten - weitgehend auf der Grundlage ihrer Präferenzen - einen großen Ermessensspielraum in der Frage, ob und welche Menschenrechte sie respektieren und schützen wollen.

Die größte Errungenschaft der AHRD ist, dass sie der Zivilgesellschaft einen Ansatzpunkt bietet, um mit Staaten über Menschenrechte zu sprechen. Das ist alles, was wir an positiven Aspekten nennen können.

Die AHRD setzt die Apathie und Unfähigkeit der ASEAN fort, Menschenrechte ernst zu nehmen. Das Versagen der AICHR, sich auf aussagekräftige Erklärungen zu einigen, bedeutet, dass die AHRD heute keinen Durchsetzungsmechanismus oder zumindest Schutzmaßnahmen bietet, an die sich Opfer und Überlebende von Menschenrechtsverletzungen wenden könnten. Der Militärputsch in Myanmar zeigt genau dies. Die AHRD kann nicht genutzt werden, um die Junta zur Rechenschaft zu ziehen, auch wenn die Geduld von neun ASEAN-Staaten soweit strapaziert wurde, dass die Junta von offiziellen ASEAN-Treffen ausgeschlossen wurde.

Die Deklaration ermöglicht Imagepflege. Ansonsten wird die AHRD nicht angewandt. Sowohl Zivilgesellschaft als auch Regierungen beziehen oder berufen sich kaum noch auf die Erklärung. Ihr begrenzter Nutzen in Verbindung mit einer schwachen AICHR, die nicht effektiv auf kritische Menschenrechtsprobleme reagiert, erhöht das Risiko, dass sowohl die Erklärung als auch die Kommission noch weiter in der Bedeutungslosigkeit versinken.

Bibliography

Acharya, A. (1998). Culture, security, multilateralism: The 'ASEAN way' and regional order. *Contemporary Security Policy*, 19(1), 55–84.
<https://doi.org/10.1080/13523269808404179>

Acharya, A. (2009). *Constructing a security community in Southeast Asia* (2nd ed.). Routledge.

Aguirre, D. & Pietropaoli, I. (2012). Human Rights Protection the ASEAN way: Non-intervention and the Newest Regional Human Rights System. *International Human Rights Law Review*, 1(2), 276–311.
<https://doi.org/10.1163/22131035-00102003>

AICHR. (2011). *Regional Seminar on the ASEAN Human Rights Declaration: Summary of Proceedings*. AICHR.
<https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/01/Doc-5-Regional-seminar-on-the-asean-051211-1.pdf>

AICHR. (2015a). *Press release: The AICHR dialogue with ASEAN Community Councils on the ASEAN human rights declaration (AHRD) and the PNOM Penh Statement on the adoption of the AHRD, 25–26 May 2015, Jakarta, Indonesia*. AICHR.
<https://aichr.org/news/press-release-the-aichr-dialogue-with-asean-community-councils-on-the-asean-human-rights-declaration-ahrd-and-the-pnom-penh-statement-on-the-adoption-of-the-ahrd-25-26-may-2015-jakarta-indones/>

AICHR. (2015b). *Guidelines on the AICHR's Relations with Civil Society Organisations*.

AICHR. (2019). *AICHR Roadshow on ASEAN human rights declaration and the role of AICHR*. AICHR.
<https://aichr.org/news/aichr-roadshow-on-asean-human-rights-declaration-and-the-role-of-aichr/>

AICHR. (2020). *Five-Year Work Plan of the AICHR 2021-2025*. AICHR.
https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/10/AICHR-FYWP-2021-2025-approved-at-53rd-AMM_for-web.pdf

AICHR. (2022a, November 19). *ASEAN member states reaffirm their commitment to human rights dialogue*. AICHR.
<https://asean.org/asean-member-states-reaffirm-their-commitment-to-human-rights-dialogue/>

AICHR. (2022b, November 28). *ASEAN celebrates 10 years of human rights declaration*. AICHR.
<https://aichr.org/news/asean-celebrates-10-years-of-human-rights-declaration/>

AICHR. (2023). *Annual Report of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) (July 2022–July 2023)*. AICHR.
<https://aichr.org/wp-content/uploads/2023/04/ADOPTED-AICHR-Annual-Report-2022-AICHR-Special-Meeting-1-2022-2.pdf>

AICHR. (n.d.). *Consultative relationship with the AICHR*. AICHR.
<https://aichr.org/news/consultative-relationship-with-the-aichr/>

Asean NGOs. (2012, April 9). *End secrecy over ASEAN human rights declaration*. Malaysiakini.
<https://www.malaysiakini.com/letters/194538>

ASEAN Secretariat. (2009, October). *Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*. Jakarta.

ASEAN Secretariat. (2013, February). *ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD and Its Translations*. Jakarta.

ASEAN Secretariat. (2017, July). *AICHR: What You Need to Know – ASEAN 50th Anniversary Edition, A Compendium*. Jakarta.

ASEAN. (1967). *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*. ASEAN.
<https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>

ASEAN. (1991, July 20). *1991 Joint Communique of the 24th ASEAN Ministerial Meeting*. Malaysia.

ASEAN. (1993, July 24). *1993 Joint Communique of the 26th ASEAN Ministerial Meeting*. Singapore.

ASEAN. (2009). *Cha-Am Hua Hum Declaration on the Intergovernmental Commission on Human Rights*. Cha-am Hua Hin.

ASEAN. (2021). *ASEAN Chairman's Statement on The Developments in The Republic of The Union of Myanmar*. ASEAN.
<https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-developments-in-the-republic-of-the-union-of-myanmar-2/>

ASEAN. (2022a). *ASEAN Chairman's Statement on the Situation in Myanmar*. ASEAN.
<https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-situation-in-myanmar/>

ASEAN. (2022b). *ASEAN Chairman's Statement on The Recent Escalation of Violence in Myanmar*. ASEAN.
<https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-recent-escalation-of-violence-in-myanmar/>

ASEAN. (2022c). *ASEAN Chairman's Statement on the Execution of Four Opposition Activists in Myanmar*. ASEAN.

<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/07/final-2-Eng-Chairmans-statement-on-execution.pdf>

ASEAN. (2023). *ASEAN Leaders' Statement on the Recent Attack on a Convoy of the AHA Centre and ASEAN Monitoring Team in Myanmar*. ASEAN.

<https://asean.org/asean-leaders-statement-on-the-recent-attack-on-a-convoy-of-the-aha-centre-and-asean-monitoring-team-in-myanmar/>

Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA). (2023, May 2). *[Joint Open Letter] Myanmar: Open letter to asean leaders: Move beyond the five-point consensus to immediately address the crisis in Myanmar*. FORUM-ASIA.

<https://forum-asia.org/?p=38084>

British Broadcasting Corporation (BBC). (2021, February 1). *Myanmar coup: Aung San Suu Kyi detained as military seizes control*. BBC News.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-55882489>

Clarke, G. (2012). The Evolving ASEAN Human Rights System: the ASEAN Human Rights Declaration of 2012. *Northwestern Journal of International Human Rights*, 11(1), 1–27.

Collins, A. & Bon, E. T. S. (2023). The spiral model, scope conditions, and contestation in the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. *The Pacific Review*, 1–32.

<https://doi.org/10.1080/09512748.2023.2168034>

Council on Foreign Relations. (2022). *What is ASEAN?* Council on Foreign Relations.

<https://www.cfr.org/background/what-asean>

Davies, M. (2013). Explaining the Vientiane Action Programme: ASEAN and the institutionalisation of human rights. *The Pacific Review*, 26(4) 385–406.

<https://doi.org/10.1080/09512748.2013.788066>

Desker, B. (2008). Is the ASEAN charter necessary? *RSIS Commentaries*, No. 077.

<https://doi.org/https://hdl.handle.net/10356/82604>

Duxbury, A. & Tan, H.-L. (2019). Understanding the Tensions and Ambiguities in Southeast Asian Attitudes Towards Human Rights. In *Can ASEAN take human rights seriously?* (pp. 64–169). Cambridge University Press.

Fernandez, D. (2022, August 3). *Philippines joins calls to end violence in Myanmar*. INQUIRER.net.

<https://globalnation.inquirer.net/205745/ph-joins-calls-to-end-violence-in-myanmar>

Hanara, D. & Bon, E. (2022). ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, 171–176.
<https://doi.org/10.4337/9781789903621.asean.intergov.comm>

Hoon, C. Y. (2004). Revisiting the Asian Values Argument used by Asian Political Leaders and its Validity. *Indonesian Quarter*, 32(2), 154–174.

International Commission of Jurists (ICJ). (2012, November 19). *ICJ condemns fatally flawed ASEAN Human Rights Declaration*. International Commission of Jurists (ICJ).
<https://www.icj.org/icj-condemns-fatally-flawed-asean-human-rights-declaration/>

Koh, T. (2009). The Negotiating Process. In Koh, T., Manalo, R. G. & Woon, W. (eds.), *The Making of the ASEAN Charter* (pp. 47–68). World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Latiff, R. & Ananthalakshmi, A. (2022, October 19). *Malaysia deports Myanmar asylum seekers despite dangers back home - sources*. Reuters.
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-deports-myanmar-asylum-seekers-despite-dangers-back-home-sources-2022-10-19/>

Muntarhorn, V. (2017). *Enlarging the Space for the People: Whither Human Rights and Governance in ASEAN?* Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4B.2_Muntharhorn_final.pdf

Naldi, G. J. & Magliveras, K. D. (2014). The ASEAN Human Rights Declaration. *International Human Rights Law Review*, 3(2), 183–208.
<https://doi.org/10.1163/22131035-00302003>

Narine, S. (2012). Human rights norms and the evolution of ASEAN: Moving without moving in a changing regional environment. *Contemporary Southeast Asia*, 34(3), 365–388.
<https://doi.org/10.1355/cs34-3c>

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2012, November 19). *Pillay encourages ASEAN to ensure human rights declaration is implemented in accordance with international obligations*. OHCHR.
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2012/11/pillay-encourages-asean-ensure-human-rights-declaration-implemented>

Petcharamesree, S. (2013). The ASEAN human rights architecture: its development and challenges. *The Equal Rights Review*, 11, 46–60.

Pisanò, A. (2014). Human rights and sovereignty in the ASEAN path towards a Human Rights Declaration. *Human Rights Review*, 15(4), 391–411.
<https://doi.org/10.1007/s12142-014-0313-7>

Renshaw, C. (2019). *Human rights and participatory politics in Southeast Asia*. University of Pennsylvania Press.

Reuters. (2022). *At least 100 Rohingya stranded in boat in M'sian waters, over 20 dead: Activists*. New Straits Times.
<https://www.nst.com.my/world/world/2022/12/863219/least-100-rohingya-stranded-boat-msian-waters-over-20-dead-activists>

Sarwar, M. (2018). Human Rights the “ASEAN Way”: Exploring the Possibilities for a Regional ADR and Adjudicative Body in Southeast Asia. *Loyola of Los Angeles Law Review*, 52, 27–62.

Sundrijo, D. A. (2021). The Norms: Global, Local, and the Newly Interpreted In-Between. In *Regionalizing Global Human Rights Norms in Southeast Asia* (pp. 21–58). Palgrave Macmillan.

The Borneo Post. (2018, April 3). *Boat carrying dozens of Rohingya arrives in Langkawi – Navy chief*. The Borneo Post.
<https://www.theborneopost.com/2018/04/04/boat-carrying-dozens-of-rohingya-arrives-in-langkawi-navy-chief/>

Wahyuningrum, Y. (2021). A decade of institutionalizing human rights in ASEAN: Progress and challenges. *Journal of Human Rights*, 20(2), 158–175.
<https://doi.org/10.1080/14754835.2021.1875811>

Wisnu, D. & Bon, E. (2018). *Joint Media Statement by H.E. Associate Prof. Dinna Wisnu and H.E. Mr. Edmund Bon Tai Soon, Representatives to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)*. AmerBON Advocates.
<https://www.amerbon.com/wp-content/uploads/Joint-Media-Statement-AICHR-Indonesia-and-AICHR-Malaysia-on-Rakhine-State-Refugees-23-April-2018.pdf>

World Conference on Human Rights. (1993). Report of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights. Bangkok.

Über die Autoren



Edmund Bon Tai Soon

Edmund Bon Tai Soon ist seit mehr als 25 Jahren als Rechtsanwalt in Malaysia tätig. Er vertrat Malaysia von 2016 bis 2018 in der ASEAN-Menschenrechtskommission (AICHR) und ist derzeit Vorsitzender der nationalen Arbeitsgruppe Malaysias für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus. Darüber hinaus ist er Mitbegründer zweier zivilgesellschaftlicher Organisationen, des Malaysian Centre for Constitutionalism & Human Rights (MCCHR) und des Collective of Applied Law & Legal Realism (CALR).

Edmund promoviert derzeit im Bereich Menschenrechte und Frieden am Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP) der Mahidol-Universität in Thailand. Er hat einen Master-Abschluss in internationalem Menschenrechtsrecht von der Universität Oxford, Vereinigtes Königreich.



Umavathni Vathanaganthan

Umavathni Vathanaganthan ist Collective Operating Officer bei Collective of Applied Law and Legal Realism (CALR), einer gemeinnützigen Organisation in Malaysia, die sich auf Wirtschaft und Menschenrechte sowie auf die ASEAN-Menschenrechtsarbeit konzentriert. Sie hat einen Bachelor of Social Science in Internationalen Studien von der University of Malaysia Sarawak (UNIMAS) und einen Master of Arts in Menschenrechten von der University of Manchester, Vereinigtes Königreich.

Zu ihrem beruflichen Werdegang gehören Tätigkeiten im ASEAN-Malaysia National Secretariat (AMNS), im Außenministerium Malaysias und bei der Women's Aid Organisation (WAO). Umavathnis Expertisen sind Außenpolitik sowie Menschenrechten in Südostasien. Sie engagiert sich durch ihre Mitarbeit in der Arbeitsgruppe für einen ASEAN-Menschenrechtsmechanismus (WGAHRM).

Über die Friedrich Naumann Stiftung Südost- und Ostasien

Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF) fördert Demokratie, Menschenrechte, wirtschaftliche Freiheit und unterstützt die Eindämmung des Klimawandels. In Südost und Ostasien haben wir Büros in Bangkok, Hanoi, Jakarta, Manila, Seoul, Taipei und Yangon. Wir arbeiten auch in Malaysia. Als politische Stiftung kooperieren wir mit lokalen sowie internationalen Partnerorganisationen. Wir organisieren Workshops, bieten eine Plattform für Dialoge und ermöglichen Menschen eine Teilnahme an Kursen in der Stiftungsakademie in Deutschland.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
Bereich Internationale Politik
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

