

So weit, so hoffnungsvoll

Zur Lage der Menschenrechte in Südostasien

Der Autor richtet sein Augenmerk auf die Fragen zur Rechtsstaatlichkeit sowie den internationalen und regionalen Instanzen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

Theodor Rathgeber

Der Begriff Südostasien umfasst die Länder Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Burma, Osttimor, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam sowie die zu Indien gehörende Inselgruppe der Andamanen und Nikobaren. Nicht alle Länder und nicht alle menschenrechtsrelevanten Themen zu dieser Subregion werden in diesem Text die gebührende Berücksichtigung finden können. Vieles kann nur angedeutet werden. Ein Augenmerk richtet sich auf die Fragen zur Rechtsstaatlichkeit sowie den internationalen und regionalen Instanzen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Dabei kann schon eingangs vermutet werden: Unbeschadet der Existenz moderner Verfassungsstaatlichkeit in den meisten südostasiatischen Staaten besteht zwischen dem daraus formulierten Anspruch an die Regierungsführung und der Durchsetzung einer großen Diskrepanz.

Wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich handelt es sich um eine heterogene Subregion. So betrug das jährliche Pro-Kopf-Einkommen in Kambodscha im Jahr 2006 rund 260 US-Dollar, in Malaysia 3.670 US-Dollar und in Singapur 30.170 US-Dollar. An der Kluft hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert. Von den rund 553 Millionen Bewohnern Südostasiens leben rund 200 Millionen unterhalb der Armutsgrenze; darunter vielfach Angehörige islamischer Minderheiten. Mit über 250 Millionen stellen Muslime den größten Anteil an den Religionsgemeinschaften. Insgesamt herrscht eine hohe ethnische und religiöse Vielfalt.

Seit Ende der 1980er Jahre durchliefen die meisten Länder Südostasiens Übergänge von autoritären oder diktatorischen Regimen zu eher demokratischen und rechtsstaatlichen Formen der Regierungsführung; verbunden mit der entsprechenden Hoffnung

auf gesellschaftlichen Wandel. Nominell verfügt jeder Staat über eine Verfassung, und das Ende 2007 abgeschlossene Abkommen zur Gemeinschaftsbildung der ASEAN-Staaten (*Association of Southeast Asian Nations*) gibt in Artikel zwei Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Verfassungsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Geltung des Völkerrechts als Staatsziele vor. In Thailand, Indonesien, Philippinen, Singapur und Malaysia kontrollieren de jure Oberste Gerichtshöfe das Regierungshandeln, in Kambodscha ein Verfassungsrat. In Indonesien, Thailand und Vietnam überprüfen Verwaltungsgerichte staatliches Handeln, in Thailand, Philippinen und Indonesien wirken Rechnungshöfe oder ähnliche Instanzen kontrollierend auf die Macht der Regierenden. Aus Sicht der staatlichen Institutionenbildung lässt sich also insgesamt durchaus eine Tendenz zum Verfassungsstaat mit demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrollverfahren sowie einem Grundrechtkanon feststellen. So weit, so hoffnungsvoll.

Das Aber folgt jedoch auf dem Fuße: Alle Länder Südostasiens definieren politische Stabilität als erste Priorität für das Regierungshandeln; zur Not auch mittels eines Militärputsches, wie 2006 in Thailand. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit, der Krieg gegen Terrorismus und Drogen bilden die Referenz, um die Anforderungen des Verfassungsstaates mit juristischen Argumenten auszuhebeln. Teile der nationalen Sicherheitskräfte sind der demokratischen Kontrolle entzogen oder haben im »Kampf gegen den Terror« neue Parallelstrukturen gebildet und unterminieren die demokratischen Standards, Institutionen und Verfahrensweisen. Dazu gesellt sich eine Justiz, deren Unabhängigkeit von der Exekutive in den meisten Ländern de facto nicht besteht, die allein schon bei der Mittelzuweisung von der Regierung abhängt. Fehlende Zeugenschutzprogramme, unzureichende forensische Kapazitäten zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen sowie schlecht

Der Autor ist als wissenschaftlicher Autor Gutachter für Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie Lehrbeauftragter der Uni Kassel und berät das Forum Menschenrechte zum UN-Menschenrechtsrat.



ausgestattete Untersuchungsbehörden stellen den Alltag in südostasiatischen Ländern dar. Dazu kommen politisch motivierte Blockaden, so dass Straffreiheit selbst bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen eher den Normalzustand bezeichnet.

Darüber hinaus ist das Verständnis von Rechtsstaat von der Vorstellung geprägt, durch den rechtlichen Rahmen die Herrschaft der Patrone und des Klientelismus zu legitimieren als im Sinne von staatsbürgerlichen Abwehrrechten dem Staat Grenzen zu setzen. In einigen Ländern herrscht der Ausnahmezustand als Normalzustand, gepaart mit schlechter Regierungsführung und schwachen Regierungsinstitutionen. So verwundert es nicht, dass der Demokratie-Index von *Freedom House* lediglich Indonesien eine relativ freie demokratische Verfasstheit des Staates attestiert. Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Gewährleistung der Menschenrechte befinden sich in den meisten Staaten Südasiens de facto allenfalls im Entwicklungsstadium. So erstaunt es nicht, dass offizielle oder semi-offizielle Analysen der Menschenrechtslage in Südostasien bisher die Ausnahme bilden oder geschönt werden; wie beim UPR-Verfahren vor dem UN-Menschenrechtsrat (*Universal Periodic Review*).

Leider wird eine solche Orientierung von den staatlichen Kooperationspartnern Südasiens aus aller Welt geteilt. Lediglich das Regime in Burma ist durch den offen instrumentellen Demokratisierungsprozess, die grobe Missachtung von Menschenrechten, Zwangsarbeit und Drogenanbau plus –handel einigermaßen isoliert. Die ASEAN-Staaten werden unter anderem von der *Europäischen Union* (EU) als subregionaler, machtpolitischer Faktor in der Konkurrenz mit Indien und China sowie mit der Aussicht auf einen Markt von rund 550 Millionen Konsumenten wahrgenommen. Funktionierende staatliche Ordnungsstrukturen und eine darauf ausgerichtete Regierungspolitik werden von der EU und anderen also vor allem in den Feldern der Marktregulation und Sicherheitspolitik erwartet und in den Verhandlungen entsprechend prioritär an die südostasiatischen Regierungen herangetragen.

Menschenrechtssituationen

Auch hier lässt sich – mit Ausnahme Burmas – einerseits eine langsame, über die letzten sechs Jahre gleichwohl stetige Entwicklung der Menschenrechte als anerkannter Grundrechtkanon feststellen. Auch der Rekurs auf ›asiatische Werte‹ zwecks Relativie-

rung der Menschenrechte spielt im nationalen Rahmen eine eher geringe, im internationalen Diskurs allerdings eine große Rolle, um sich kritischen Anfragen von außen grundsätzlich zu entziehen. Dazu gibt es allen Grund, denn zum anderen ist die Region Südostasien ein Inbegriff für faktisches staatliches Nichthandeln, mangelndes Rechtsbewusstsein und fehlendem Rechtsrespekt bei staatlichen Einrichtungen.

Einschränkungen der Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit bestehen in Laos, Vietnam, Burma, Kambodscha, Malaysia und Singapur. Auch in Indonesien gerät die Pressefreiheit schnell in Gefahr, wenn etwa hochrangige Politiker kritisiert werden, religions- bzw. islamkritische Äußerungen fallen oder West-Papua Thema ist. Der Mord an 32 Journalisten 2009 auf den Philippinen (Maguindanao) blieb bis

heute ungesühnt. Burma und Singapur üben offiziell Zensur aus, in Laos und Vietnam gehören die meisten Medien dem Staat; in Laos, Malaysia, Thailand und Vietnam unterliegen Blogger der Kontrolle staatlicher Sicherheitsbehörden. Thailand (2007) und Indonesien (2008) haben den Zugang zum Internet so geregelt, dass Sender wie Empfänger bestraft werden, sollten Inhalte verschickt werden, die die staatliche Sicherheit bedrohen.

Schließlich erlauben Gesetze in Kambodscha, Malaysia und Vietnam Anklagen gegen Journalisten wegen vermeintlicher Diffamierung, wenn etwa Skandale um Menschenrechtsverletzungen oder Korruption die Reputation von Politikern oder anderen mächtigen Individuen zu erschüttern drohen.

Im Bereich der Religionsfreiheit bestehen weitgehende Beschränkungen in Indonesien und Malaysia. In Indonesien werden insbesondere Angehörige der Ahmadiya auch staatlicherseits verfolgt. In Malaysia wurde kürzlich eine Publikation der katholischen Kirche aus dem Verkehr gezogen, weil sie das Wort ›Allah‹ gedruckt hatte. Diesen Begriff zu verwenden sei allein islamischen Institutionen vorbehalten. Die Diskriminierung von Minderheiten, Frauen oder gleichgeschlechtlich lebenden Paaren, Kinderprostitution und Kinderarbeit sowie unmenschliche Haftbedingungen sind weit verbreitet. Vor allem in Gebieten, in denen bewaffnete Gruppen operieren, kommt es zu Polizeiübergriffen gegenüber Zivilisten und selbst zu extralegalen Tötungen durch staatliche Sicherheitskräfte oder durch von diesen angeheuerten, paramilitärischen Banden.

Folter wird auch zur Aufklärung von einfachen Straftaten praktiziert. Dies findet seine Entsprechung in der signifikant geringen Ratifizierungsrate der UN-





Anti-Folterkonvention unter den Ländern Südostasiens. Brunei, Malaysia, Burma, Singapur und Vietnam haben die Konvention bis heute nicht ratifiziert, Laos hat bisher nur unterzeichnet. Das Zusatzprotokoll zur Anti-Folterkonvention, das selbständige Untersuchungen durch den einschlägigen UN-Ausschuss erlaubt, ist von keinem südostasiatischen Land ratifiziert worden. Ebenso gering ist die Forderung umgesetzt, Folter als Straftatbestand auszuweisen bzw. die Tatbestände zu definieren.

Frauen werden sozial und rechtlich diskriminiert. In allen Ländern Südostasiens sind die Zahlenangaben zu sexueller Belästigung, Vergewaltigung, häuslicher Gewalt, Zwangsheirat, sogenannten Ehrenmorden oder zum Menschenhandel hoch. In den allermeisten Fällen wiederholt sich die Erniedrigung, sollte eine Frau Anzeige erstatten wollen. Die Straffreiheit der Täter ist geradezu garantiert. Berichte dazu von Seiten von Menschenrechts- oder Frauenorganisationen gibt es zur Genüge. Der Ausschuss zur UN-Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) fordert regelmäßig zu aktivem staatlichen Handeln auf. Alle ASEAN-Mitglieder haben die Frauenrechtskonvention ratifiziert.

Tausende von – indigenen – Gemeinschaften sind durch Landvertreibungen, Zwangsarbeit, erzwungenes Verschwindenlassen oder extralegale Tötungen im Kontext von Wirtschaftsprojekten bedroht; seien es der Xayabouri-Damm am Mekong oder das Shwe Gas-Projekt in Burma, die Koh Kong Sugar-Plantage in Kambodscha, großflächige Palmölplantagen in Malaysia und Indonesien, das Rare Earth-Refinery Plant Projekt in Kuantan (Malaysia) oder der Bergbau auf den Philippinen sowie in Maluku, Sulawesi und West-Papua (Indonesien); um nur einige Beispiele zu nennen. Anfang Mai 2011 hatten sich zum Beispiel in Jakarta über 130 Mitglieder von Bürgerinitiativen aus mehreren südostasiatischen Ländern versammelt, um gemeinsam über ein Vorgehen gegen solche Projekte auf der Ebene der ASEAN zu beraten. Die ASEAN-Staaten haben ein Arbeitsfeld zum Thema *Corporate Social Responsibility* (CSR) eingerichtet und eine Studie durch die *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights* (AICHR) in Auftrag gegeben.

Neben den thematischen Menschenrechtsfällen kennzeichnen in einzelnen Ländern spezifische Konfliktsituationen die Lage der Menschenrechte. In Indonesien überschatten die nicht aufgearbeiteten Morde und Massaker aus den Zeiten der Suharto-Diktatur, extralegale Tötungen und Verschwindenlassen auf West-Papua oder der ungesühnte Mord am Menschenrechtsverteidiger Munir Said Thalib 2004 die Verbesserungen in der staatlichen Struktur. Im April 2011 ernannte der Staatspräsident Yudhoyono Generalleutnant Sjafrie Sjamsoeddin zum stellvertretenden Verteidigungsminister. Der General wird be-

schuldigt, an Menschenrechtsverletzungen bei der Bekämpfung der Aufstände 1998 maßgeblich beteiligt gewesen zu sein.

In Kambodscha überlagern die Auswirkungen des Roten Khmer-Terrors die Lage der Menschenrechte. Trotz der Verurteilung von Kaing Guek Eav wegen Kriegsverbrechen sind nur wenige der damals Verantwortlichen einem Gerichtsprozess unterzogen worden. Die Fortdauer von schweren Verbrechen wie Mord, Folter oder Vergewaltigung durch staatliche Funktionsträger, der feindlichen Haltung von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden gegenüber Anzeigenerstatterern oder der nachlässigen Bearbeitung durch gerichtliche Instanzen machen es Tätern bis heute leicht, straffrei auszugehen. Gerichte werden nach wie vor dazu missbraucht, politisch unliebsame Opponenten aus dem Verkehr zu ziehen. Landenteignungen durch staatliche Behörden im Zuge einer Industrieansiedlung werden in der Regel ohne vorherige Benachrichtigung der Eigentümer vollzogen. Allein in Phnom Penh sollen seit 1990 rund 133.000 Menschen (zehn Prozent der Hauptstadtbevölkerung) von ihrem Grundstück vertrieben worden sein. All dies führt den rechtsstaatlichen Anspruch ad absurdum.

Die Menschenrechte auf den Philippinen werden durch den Rekurs auf die nationale Sicherheit zu jeder passenden Gelegenheit ausgehebelt. Extralegale Tötungen, Verschwindenlassen, Folter, willkürliche Verhaftungen bleiben für Täter aus dem Kreis staatlicher Sicherheitskräfte in der Regel ohne Folgen. Dazu passt ein mangelhaftes Zeugenschutzprogramm. In Burma sind die Nichtbeachtung von Menschenrechten und die Gewalt gegen die Opposition endemisch. Es ist bewundernswert, dass es dennoch immer wieder Wagemutige gibt, die sich gegen die Verletzung ihrer Grundrechte wehren und Protest, etwa gegen die manipulierten Wahlen vom November 2010, organisieren.

Ähnliche Zustandsbeschreibungen lassen sich für Länder wie Vietnam, Malaysia oder Thailand vornehmen. Thailand hat zwar in der jüngeren Vergangenheit einen Demokratisierungsprozess durchlaufen, aber der Militärputsch 2006 zeigt, dass die Lage der Menschenrechte unter den Bedingungen des Ausnahmezustands rasch wieder regressiv sein kann. So etwa beim Schutz von Minderheiten. Thailand und Kambodscha greifen darüber hinaus auf kriegerische Maßnahmen zurück, um den Konflikt um den hinduistischen Tempel Preah Vihear auszutragen. Singapur ist gekennzeichnet durch eine autoritäre Regierungsführung und gesetzliche Regelungen zur Zensur, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, präventiver Haft und zum breit anwendbaren Vollzug der Todesstrafe.

Regionale und internationale Regulative

Angesichts dieser Zustandsbeschreibungen stellt sich die Frage, inwieweit die Durchsetzung der Menschenrechte und rechtstaatlicher Prinzipien gefördert werden könnte. Eine zentrale regionale Institution ist der 1967 gegründete ASEAN-Pakt; damals geeint durch den Anti-Kommunismus und in den 1990er Jahren durch die Freihandelszone AFTA (*ASEAN Free Trade Area*). Ein demokratie- und menschenrechtsbezogener Ansatz des ASEAN-Verbundes entwickelt sich erst nach der Jahrtausendwende. Die 2007 in Singapur unterzeichnete ASEAN Charta nimmt auf das Völkerrecht Bezug, formuliert in Artikel zwei die eingangs erwähnten Staatsziele und stellt in Artikel 14 die Gründung eines Menschenrechtsorgans in Aussicht. Bislang gab es nur die *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* als regionales Instrument im Bereich Menschenrechte.

Auf der Grundlage des Vientiane-Aktionsprogramms 2004 gründeten die ASEAN-Staaten im Oktober 2009 zunächst die *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) und im April 2010 die *Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children* (ACWC). Die AICHR soll die Umsetzung der von den ASEAN-Staaten ratifizierten Menschenrechtskonventionen begleiten; etwa durch die erwähnte Studie zum Thema CSR. Die AICHR ist auch in die Ausarbeitung der Richtlinien einbezogen, die die zukünftige Arbeitsgruppe zur Erstellung einer ASEAN-Menschenrechtserklärung leiten sollen. Die ACWC soll sich spezifisch um die UN Frauen- und Kinderrechtskonventionen kümmern.

Für beide Kommissionen kommt eine Einschätzung zu früh. Aufgrund der Vorgaben lässt sich allerdings sagen, dass die AICHR keine Möglichkeiten hat, um Verstöße gegen Menschenrechte zu ahnden. Ebenso kann die AICHR keine Menschenrechtsverletzungen vor Ort eigenständig untersuchen. Außerdem kann jeder ASEAN-Staat seine Vertretung in dem Gremium nach eigenem Gutdünken bestimmen. Im Vergleich zur Unterentwicklung menschenrechtlicher Institutionen in Südostasien, ist die Existenz einer solchen Kommission gleichwohl beachtlich. Sie wird sich außerdem durch Taten gegenüber den Forderungen etwa der zivilgesellschaftlichen Organisationen legitimieren müssen.

Als wirksames Regulativ gegenüber nationalstaatlichem Unterlassen in Sachen Menschenrechte haben sich in Südostasien die Mandate der UN-Sonderverfahren (Special Procedures) beim UN-Menschenrechtsrat sowie die Ausschüsse zur Umsetzung der UN Menschenrechtskonventionen erwiesen. Die UN Arbeitsgruppe zum Thema willkürliche Verhaftung hat in Thailand mit Erfolg darauf gedrungen, dass

der Ausnahmezustand keine willkürlichen Verhaftungen erlaubt. Der UN-Sonderberichterstatter zu Kambodscha half, Druck auf die dortige Regierung aufzubauen, um die Justiz aus Sicht der Opfer effektiver zu organisieren. Der UN-Ausschuss zur Überwachung der Anti-Folterkonvention förderte für Kambodscha Hilfsprogramme durch UN-Einrichtungen, um medizinische und forensische Untersuchungen durchführen und damit gerichtsfeste Beweise erstellen zu können.

Ein letzter internationaler Hebel zum besseren Schutz von Menschenrechten ist der *Internationale Strafgerichtshof* (ICC), wenngleich bislang nur Kambodscha und Osttimor das entsprechende Rom-Statut ratifiziert sowie die Philippinen und Malaysia ihre Absicht dazu erklärt haben. Erfahrungen aus anderen Teilen der Welt besagen, dass allein die Drohung selbst mit einer informellen Untersuchung durch den ICC Regierungen zum Einlenken bewegt; auch wenn sie dies öffentlich nicht eingestehen.

All diese Instrumente sind jedoch nur so effektiv, wie eine organisierte zivilgesellschaftliche Interessenvertretung existiert. Neben einschlägigen Menschenrechtsorganisationen wie dem Forum Asia, der Asian Human Rights Commission, dem Asian Legal Resource Centre oder Amnesty International und Human Rights Watch sind für die Subregion das Southeast Asian Human Rights Studies Network und die ASEAN Civil Society Conference zu nennen. Mit öffentlichem Druck und beharrlichem Ausbilden in Sachen Menschenrechte legen sie den Grundstock, damit diese Rechte eingefordert werden und zum Tragen kommen. Die aktiv engagierte Zivilgesellschaft hat es immerhin auch geschafft, die Diktaturen der 1980er Jahre in Indonesien, Philippinen, Thailand, Kambodscha, Laos und Vietnam in Staaten mit demokratischen und menschenrechtlich ausgerichteten Verfassungen umzuwandeln; mit Ausnahme von Laos und Vietnam. Geben wir ihnen die Zeit und tragen wir das Unsere dazu bei.



aus: Nop. Political Cartoon by Add Dailynews. Bangkok, 1990