

p.B.75.75.- REI

Menschenrechte auf dem Asiatischen Kontinent

I. Ueberblick

Die Auseinandersetzung mit der asiatischen Konzeption der Menschenrechte soll nicht abstrakt geführt werden. Die nachfolgenden Bemerkungen skizzieren grob die Hintergrundproblematik.

Asien, eine geographische Bezeichnung, ist Lebensraum der Hälfte der Menschheit. Die geographische Nähe ist gleichzeitig der einzige gemeinsame Nenner. Die mehr als 35 Staaten werden von den grossen Buchreligionen Islam, Buddhismus, Hinduismus, Konfuzianismus und Christentum beeinflusst. Ethnische und sprachliche Vielfalt sind oft in einem einzigen Land vereint. Die Wirtschafts- wie die Regierungssysteme variieren ebenso sehr; militärische oder autoritäre Regime in Burma, China, Indonesien und anderen Staaten stehen neben zumindest formellen Demokratien wie Indien und den Philippinen.

Asien kann aufgrund seiner Vielfalt nicht zu einer allgemeinen Uebersicht abstrahiert werden, es müssten vielmehr die einzelnen Sub-Regionen voneinander getrennt betrachtet werden. Einzig der negative Ansatz, das heisst die Untersuchung der Menschenrechtsübergriffe, lässt auf gewisse Parallelen und insbesondere Ordnungsprobleme über die Variationen hinweg schliessen.

Die meist jungen Staaten vereinigen als Erbe der Kolonialzeit territoriale Gebiete. Die ursprünglichen Herrschafts- und Gesellschaftsstrukturen wurden zu künstlichen Einheiten zusammengefügt. Die ethnischen und kulturellen Spannungen, welche aus hierarchisch straff organisierten Minderheits- oder Klanregierungen hervorgehen, verhindern die soziale Integration und das einträchtige Nebeneinander von Minderheiten. Dies geschieht oftmals unter dem Deckmantel der Sicherung/Rettung der nationalen Einheit. Darunter leiden in bestimmten Ländern insbesondere die aus ihren angestammten Gebieten Vertriebenen, die Flüchtlinge sowie die Bevölkerung besetzter Gebiete.



Eine Unterklasse der Gesellschaft bilden die Frauen. Weder im Konfuzianismus, Hinduismus, Buddhismus, Shintoismus noch im Islam werden sie als gleichwertige Lebewesen betrachtet.

Die Rechtsgleichheit, ein wesentliches Anliegen der Menschenrechtstexte, wird in der Praxis wenig beachtet.

Unterdrückung, Folter und Gewalt kennt Asien seit ältester Zeit; man ist versucht, sie als einen asiatischen "way of life" zu bezeichnen. Eng damit verbunden ist das heutige Verhältnis des Einzelnen zur staatlichen Macht.

Auch wenn ein Grossteil der Staaten die Grundrechte der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 auf eine oder andere Weise in ihre Gesetzgebung einverleibt hat, so fehlt der entsprechende konkrete Durchsetzungswille. Grosszügig formulierte Verfassungsbestimmungen erlauben es einigen Staaten (Pakistan, Indonesien) die verfassungsmässigen Grundrechte in "Ausnahmesituationen" ausser Kraft zu setzen. Diese breit definierten und häufig auftretenden Ausnahmesituationen und die "Special Power Acts" der Regierungen sind oft Ursache von vermehrten Uebergriffen. Die wirksame Einschränkung von Gewaltanwendung ist angesichts des politischen Druckes auf die Judikative nur relativ. Gegen die staatlichen Institutionen und den Sicherheitsapparat werden nur selten Untersuchungen eingeleitet. Daher dringen die eingegangenen Verpflichtungen der Staaten auch nur selten bis zu den Ausführungsorganen vor. Die Aufzählung dieser Faktoren illustriert insgesamt die politische Instabilität, welche in vielen Ländern einen Dauerzustand darstellt.

Das Verhältnis asiatischer Staaten gegenüber den internationalen Menschenrechtsinstrumenten ist von wenig Enthusiasmus gezeichnet. Die Pakte über bürgerliche und zivile Rechte, die Folterkonvention und das Verbot der Rassendiskriminierung führen ein Stiefkinderdasein. Nur wenige Staaten haben sie ratifiziert. Das eigentliche Ueberwachungsorgan für Menschenrechtsübertretungen, die Uno-Menschenrechtskommission, behandelte in den letzten Sessionen die Lage in einer Reihe von asiatischen Staaten. Myanmar und Buthan werden an einer der nächsten Sitzungen als asiatische

Staaten unter der vertraulichen Prozedur 1503 behandelt. Das heisst, dass ihnen schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.

Die Menschenrechte bilden kein eigenständiges Thema zwischen asiatischen Staaten. Somit ist es auch bezeichnend, dass die Bemühungen für den Aufbau eines regionalen Menschenrechtsinstrumentariums mit Kontrollfunktionen auf wenig Begeisterung stossen. Eine Uebereinkunft in dieser Sache scheint auch in näherer Zukunft nicht zu erfolgen.

Die Armut und Unterentwicklung in Bangladesch, Vietnam oder Pakistan steht wirtschaftlichen Erfolgsmodellen wie Japan und den fünf Tigers gegenüber. Das Gesamtbild Asiens ist trotz enormer Fortschritte verschiedener Staaten von chronischer Unterentwicklung geprägt. Rund 700 Mio. Menschen leben unter dem Existenzminimum. Die von den asiatischen Staaten in den internationalen Gremien vertretenen Positionen in Menschenrechtsbelangen stellen daher die wirtschafts- und entwicklungsspezifischen Rechte klar in den Vordergrund. Diese sozialen und wirtschaftlichen Rechte, auch als Rechte zweiter Generation bezeichnet, werden innen- und aussenpolitisch als Druckmittel und vordergründig als Rechtfertigung für die mangelhafte Achtung der Menschenrechte der 1. Generation, den eigentlichen Grundrechten verwendet.

Der Entwicklungsstand der einzelnen Länder steht jedoch nicht proportional zur Achtung der Menschenrechte, wie die Beispiele von Südkorea und Singapur zeigen. Armut allein ist kein absoluter Massstab. Vielmehr zeugt die Kombination von chronischer Unterentwicklung und massiven Menschenrechtsverletzungen über längere Perioden hinweg von Machtmissbrauch.

Umfassende Militär- und Wirtschaftshilfe manifestierten bis anhin die strategische Bedeutung der Region für die Supermächte. Die Achtung der Menschenrechte einzelner verbündeter Regime spielte eine sekundäre Rolle. Wenn heute im Abbau der Spannungen die Menschenrechte als Faktor realpolitischer Ueberlegungen berücksichtigt werden, so besteht zumindest die Möglichkeit, auf die Verminderung des Machtmissbrauches hinzuwirken.

II. Die Universalität der Menschenrechte: die westliche Konzeption der Menschenrechte und die asiatische Anschauung

Die präzise Menschenrechtsidee des Westens beruht auf dem Individuum, welches durch sittliche Autonomie und Unveräusserlichkeit der natürlichen Rechte charakterisiert ist. Unter dem Einfluss des evolutiv gewachsenen naturrechtlichen Denkens und Freiheitsverlangen des Individuums, hat sich parallel das Konzept der Beschränkung der Macht des Staates entwickelt. Das Verhältnis zwischen Einzelmensch und Staat findet seine materielle Umsetzung in den Grund- und Bürgerrechten, die in allen westlichen Verfassungen (oder auf ähnlicher Ebene) garantiert werden.

Der Menschenrechtsgedanke hat seit dem zweiten Weltkrieg in den UNO-Texten weltweiten Niederschlag gefunden. Ihre westliche Abstammung und Prägung ist unbestritten. Die Inhalte der Allgemeinen Menschenrechtserklärung sind grösstenteils zu Völkergewohnheitsrecht geworden. Die Pakte von 1966, an deren Erarbeitung auch eine Reihe von entkolonialisierten Staaten beteiligt waren, beinhalten neben dem allgemeinen Grundrechtekatalog der Menschenrechtserklärung und den politischen und bürgerlichen Rechten bereits jene der zweiten Generation. Schliesslich propagiert insbesondere der Süden eine dritte Generation von Rechten, welche Themen wie Umwelt, Entwicklung oder Solidarität beinhalten.

Die praktische Umsetzung der Grundrechte in Asien scheiterte bis heute an der Tatsache, dass ausserhalb des Westens keine politische Kultur einen originären Menschenrechtsbegriff definiert hat. Die Idee natürlicher, unveräusserlicher Rechte vermochte sich aus historischen, religiösen oder ideologischen Gründen nicht als eigenständiges Element in der asiatischen Auffassung von Staatsordnung und Politik herausformen.

Vor allem die Auseinandersetzung mit dem Westen gab den Anstoss, den Gedanken eines Rechtes des Menschen aufzunehmen oder ihn im Sinne eines Nachweises mit eigenständigem Gehalt zu füllen. In diesem Kontext fanden diverse Umdeutungen des westlichen Begriffes statt. Jene Ansätze in Indien und China, welche auf einen Nachweis vorwestlicher Menschenrechte hinauslaufen, definieren den für westliche Begriffe entscheidenden naturrechtlichen Gehalt, das

Freiheitsdenken und den Egalitätsgedanken völlig anders. Sie stellen die übergeordnete soziale Einheit in den Vordergrund; die Einzelperson spielt eine untergeordnete Rolle. Im Zentrum des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum stehen demnach der Pflichtenkodex, oder auf bestimmte Bevölkerungsgruppen durch Geburt oder soziale Stellung definierte Privilegien.

Die Einteilung der Menschen in Kasten ist beispielsweise vom menschenrechtlichen Begründungsstandpunkt aus gesehen der entscheidendste Unterschied zwischen der hinduistischen Lehre und dem westlichen egalitären Naturrechtsdenken. Gemäss ersterer kann eine Person wohl "menschliche Würde" besitzen, jedoch keine Menschenrechte. Die Kaste zielt eher auf Pflichten denn auf Rechte ab. Hierarchie und nicht Gleichheit wird betont. Das Kastensystem bedeutet für jedes Mitglied, seinen sozialen Status ohne Auflehnung zu akzeptieren. Dem indischen Staat liegt zwar kein theokratisches oder theologisches Konzept zugrunde. Der moderne politische Hinduismus hat jedoch die Beharrlichkeit des traditionellen Kastendenkens nicht überwinden können, was sich in einer ständigen Ambivalenz zwischen Tradition und Moderne äussert.

Im Buddhismus andererseits wird ein harmonisches Verhältnis unter den Mitmenschen angestrebt. Das Modell ist die konfliktlose Gesellschaft und nicht in erster Linie die Gewährung individueller Rechte. In den buddhistisch beeinflussten Gesellschaften Süd- und Südostasiens verschwimmen daher die Grenzen zwischen den Rechten des Einzelnen und der Gemeinschaft. In der buddhistischen Auffassung ist Freiheit nicht die Garantie eines Raumes, der geschützt ist gegen potentielle Eingriffe oder Unterdrückung, sondern Freiheit ist der Zustand der Harmonie, welcher das Individuum in Uebereinstimmung mit der Autorität des Staatsoberhauptes, Dorfobersten oder Familienvaters erlangt.

Die Menschenrechtsauffassung des Islams wiederum postuliert die ungebrochene Einheit zwischen dem göttlichen Willen und den menschlichen Verhaltensregeln, als Grundlage der Rechtsordnung. Menschenrechte sind in dieser Interpretation bestenfalls islamische Menschenrechte, definiert als Normen (Pflichten) unter Muslimen in einer theokratieähnlichen Staatsordnung. Diese Staats-

auffassung gründet im Unterschied zur westlichen nicht im Volkssouveränitätsprinzip, sondern bleibt letztlich in Allah verhaftet.

Die chinesische Konzeption schwankt zwischen der konfuzianistischen Pflichtenethik und der kommunistischen Menschenrechtsdeutung. Die Bedeutung des Individuums im Konfuzianismus zeichnet sich besonders dadurch aus, dass dieses unter bestimmten Umständen das Recht besitzt, gegen den unfairen Herrscher zu rebellieren. Damit nimmt das Individuum eine politische Rolle ein. Der Dissens hat sich aber im Rahmen des konfuzianischen Systems zu halten.

Das kommunistische China ist der Tradition nichtpersonaler Rechte verbunden. Das heisst, Rechte sind ausschliesslich durch den Staat definiert und gewährt. Die Existenz von vom Staat verschiedenen Interessen wird damit a priori ausgeschlossen. Die Verbesserung der sozialen Stellung des Kollektivs und somit die Erfüllung von wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen ist einzig massgebend. Der innerhalb dieses Bereiches erlangte Standard ist bedeutend und kontrastiert daher geradezu mit der Unterdrückung der Rechte im Politischen. Für den westlichen Beobachter gleicht die aussenpolitische Komponente von Chinas Menschenrechtspolitik einem Nebeneinander auf verschiedenen Geleisen. Einerseits werden Bemühungen zur Ratifizierung internationaler Instrumente mit Kontrollfunktion (Folterkonvention) unternommen, andererseits wird der Dialog im Rahmen internationaler Fora, im Gegensatz zur allgemein durchgedrungenen Auffassung, mit der Begründung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten strikte verweigert.

Eine Reihe von Menschenrechtsauffassungen sind in Asien ausserdem an massgeschneiderte Symbol- oder Revolutionsfiguren (Indonesien) gebunden, deren Inhalte konzeptionell auf absolutistischen Kriterien beruhen.

Obwohl der Begriff "Menschenrechte" in einer Anzahl asiatischer Sprachen existiert, ist damit noch nicht belegt, dass es auch entsprechende (einheitliche) asiatische, vom Westen zu unterscheidende Denktradition(en) gibt. Eine Reihe von Ländern, die aufgrund ihrer Menschenrechtsslage kritisiert werden, machen sich daher den ethischen Relativismus zu eigen.

Sie stützten sich dabei auf die Begründung, dass jeglicher Universalitätsanspruch der Menschenrechtskonzeption einer Oktroyierung westlicher Werte gleichkommt. Mit der Negation eines universellen Wertkonsenses wird die jeweilige Kultur bestimmende Kraft ethischer Normen.

Der kulturelle Relativismus läuft letztlich auf die Marginalisierung des Individuums und seiner natürlichen Autorität, zugunsten diffuser nichtpersonaler oder metaphysischer Beurteilungsansätze hinaus, womit das eigentliche "Dogma" der westlichen Auffassung untergraben werden soll. Den Vertretern des kulturellen Relativismus kann entgegengehalten werden, dass die Praxis, d.h. der Bereich der nationalen Umsetzung und Gestaltung universeller Prinzipien und Grundrechte kulturelle Prägung zulässt. Wenn es jedoch um die Definition von Menschenrechten an und für sich geht, so ist der kulturelle Relativismus als Position erst dann berechtigt, wenn er einen vom Individualkonzept unabhängigen Nachweis eines eigenständigen Konzeptes erbringt.

Dem Relativismus kann aber auch anhand interkultureller Ansätze in Menschenrechtsbelangen entgegnet werden. Die Auseinandersetzung mit ausserwestlichen Kulturen lässt zwei gemeinsame Ansätze als grundlegende Prinzipien identifizieren: Erstens die Anerkennung der Menschenwürde und zweitens die Herrschaftsbegrenzung und die Verhinderung von Machtmissbrauch.

Letzteres ist im politischen Denken, vornehmlich in China, Japan und Indien verwurzelt. Ihre Anerkennung ist aus verschiedenen Gründen, hauptsächlich religiösen, erfolgt. Aus dieser Tatsache können interkulturell gleiche Ansätze, welche als Massstäbe für das staatliche Handeln dienen, festgelegt werden.

Menschenwürde und Herrschaftsbegrenzung sind zwei grundlegende Pfeiler eines gemeinsamen Menschenrechtsbegriffes. Historisch gesehen haben sich diese beiden Prinzipien im Westen nach einem langwierigen Reifungsprozess zum individuellen Menschenrechtskonzept durchgerungen.

Der Relativismus wird schliesslich durch den klaren Impakt menschenrechtlicher Normen im Sicherheitsbereich geschwächt. Die Auswirkung der Menschenrechte auf Frieden und Sicherheit im innerstaatlichen Rahmen wie auf regionaler/internationaler Ebene ist unbestreitbar. Der kulturelle Relativismus müsste auch in

diesem Bereich ein Ordnungsprinzip gleichen Stellenwertes entgegensetzen können.

Auch wenn sich heute kein Mitglied der internationalen Gemeinschaft, nur schon wegen der Aktivitäten der UNO, den universellen Menschenrechtsanliegen zu entziehen vermag, ist die entsprechende Einwirkung auf die rechtlichen und politischen Organe der Staaten Asiens noch zu gering, insbesondere im Vergleich zum Anpassungsdruck in anderen Bereichen, beispielsweise der Wirtschaft. Die unter den sozialen und entwicklungspolitischen Anliegen zusammengefassten Rechte stehen wie erwähnt im Vordergrund. Die bürgerlichen und politischen Rechte, die sich bei uns als erste herausgebildet haben, sind nach asiatischer Auffassung (resp. generell in Entwicklungsländern vorherrschender) spezifischer Ausfluss einer bestimmten Entwicklungsstufe.

Die mit dem wirtschaftlichen Aufbau verbundenen Eingriffe in bestehende Traditionen, die Strukturveränderungen von ruralen Gesellschaften zu urbanen einleiten, bedürfen, wie die Beispiele von Südkorea und Singapur zeigen, spätestens am "break even point" den Nachvollzug von Freiheitsrechten.

Die aktive Beteiligung der industrialisierten Länder am Aufbau der Wirtschaftssysteme wird allgemein begrüsst. Mit den durch die wirtschaftliche Entwicklung verursachten Veränderungen, hin zu Industriegesellschaften, wird die Argumentation des Relativismus einmal mehr abgeschwächt.

III. Schluss

Menschenrechtspolitik heisst bewusstes Handeln im nationalen und internationalen Rahmen, um den Respekt für die Menschenrechte zu fördern und zu sichern. Nutzniesser der Menschenrechtspolitik ist das Individuum, doch Adressaten sind in erster Linie die Staaten.

Für die westliche Welt geht es heute weniger um die Rechtfertigung des Menschenrechtsgedankens per se, als um die Frage, auf welche Weise dieser verstärkt in das praktische Leben verschiedenster politischer Realitäten und Kulturen einzufließen vermag.

In der kommenden Dekade werden die Umsetzungsaufgaben in erster Linie im Bereich der UNO liegen. Der Menschenrechtskommission kommt in Asien, aufgrund der Absenz eines regionalen Instrumentes,

die eigentliche Kontrollfunktion zu. Andererseits setzt sich in der internationalen Diskussion immer mehr die Ueberzeugung durch, dass neben der "Anklagefunktion" auch Ausbildung und Beratung eine zentrale Rolle spielen. Weitere Staaten zur Ratifizierung internationaler Instrumente aufzufordern, scheint nach der bald vierzigjährigen Menschenrechtserfahrung der UNO nur sinnvoll, wenn gleichzeitig Begleitmassnahmen im obigen Sinne angeboten werden können. Mit Beratung und Ausbildung wiederum sind finanzielle sowie Fragen des professionellen "know how" verknüpft. Die Schweiz nimmt ihre Verantwortung im multilateralen Rahmen hauptsächlich über die Kredite der DEH wahr; die Sektion für Menschenrechte leistet Beiträge an gewisse nichtstaatliche internationale Organisationen.

Wo internationale Instrumente als Ansatzpunkte zum Dialog mit Staaten Not tun, kann im Bereich der Grundrechte nach wie vor auf das Völkergewohnheitsrecht zurückgegriffen werden.

In einer Reihe von asiatischen Staaten (Sri Lanka, Afghanistan, Indonesien) finden langandauernde interne Konflikte statt. Im Gegensatz zu den UNO-Menschenrechtsinstrumenten hat ein Grossteil der asiatischen Staaten die Genfer Konventionen und teilweise auch die Zusatzprotokolle I und II ratifiziert. Die Haltung der Regierungen zu den Genfer Konventionen ist im Gegensatz zu den UNO-Instrumenten weniger politisch. Die Schweiz als Vertragspartei hat die Möglichkeit, auf die Einhaltung der dort aufgeführten Prinzipien, welche zugegebenermassen nur einen Teil der fundamentalen Menschenrechte ausmachen, einzuwirken. Die Präsenz des IKRK fördert die Anwendung der existentiellen Menschenrechte über das humanitäre Völkerrecht. Diesem Faktor scheint insbesondere angesichts der anschwellenden religiösen und ethnischen Auseinandersetzungen vermehrte Bedeutung zuzukommen.

Zu den Voraussetzungen einer aktiven, auf den grundlegenden Prinzipien aufbauenden Menschenrechtspolitik der Schweiz, welche den regionalen und lokalen Besonderheiten Rechnung trägt, gehört ein breitangelegtes Informationsnetz. Gerade die asiatische Region wird diesbezüglich von den meisten Organisationen vernachlässigt. Daher ist die Mitarbeit der Botschaften für die Einschätzung der Menschenrechtssituation und für die Entscheidung über Form und Inhalt von allfälligen Interventionen besonders wichtig.

Neben den Kontakten mit den Regierungsstellen sind beispielsweise auch Beobachtungen der Verhältnisse im Umgang mit Minderheiten, der Opposition der Behandlung von (politischen) Gefangenen grundlegend. Kontakte mit einer gezielten Auswahl von NGO's und insbesondere dem IKRK differenzieren die Einschätzungen weiter, damit mögliche Interventionen auf einem soliden Grundstock basieren.

Der aktive Teil der Menschenrechtspolitik sieht seine Rolle nicht nur auf punktuelle Interventionen und Kritik beschränkt, sondern ebenso sehr in der Förderung von positiven Massnahmen. Um das politische Engagement der Schweiz zur Sensibilisierung, Ausbildung und Verbreitung der Menschenrechte konkret zu unterstützen, steht den Botschaften die Möglichkeit offen, mit Vorschlägen von Projekten an die DEH oder die Sektion Menschenrechte zu gelangen. Im Rahmen der Finanzierungsmöglichkeiten (der DEH oder der Sektion Menschenrechte) können Aktivitäten im Menschenrechtsbereich unterstützt werden.

Bern, 1. Oktober 1991

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT
Sektion für Menschenrechte

Bern, 1.10.1991

p.B.75.75.4 REI

DG - 3. Okt. 91 - 10

Notiz an Herrn Botschafter P.-Y. Simonin

In der Beilage erhalten Sie einige Ueberlegungen der Sektion für Menschenrechte zum Vergleich zwischen der westlichen und der asiatischen Auffassung der Menschenrechtsidee als Diskussions-einstieg anlässlich der regionalen Botschafterkonferenz in New Delhi.

Direktion für Völkerrecht

(Krafft)

Kopien : KT/GT/VDF/HEC/VY/SCE/REI/RAU

DG - 3. Okt. 91 - 10