



Die Menschenrechtslage unter Präsident Aquino im Jahr 2012

Gesetze ausbuchstabiert aber Umsetzung mangelhaft

Von Maike Grabowski

In den letzten Jahren sind in den Philippinen viele hundert Menschenrechtsverteidiger/innen von bewaffneten Sicherheitskräften ermordet worden. Die Opfer sind Journalist/innen, Mitglieder politischer Parteien, Kirchenleute, (linke) Zivilgesellschaftler/innen, Gewerkschafter/innen, Lokalpolitiker/innen oder Landreform- und Antibergbauaktivist/innen. Bisher ist es in nur wenigen Fällen zu Verhaftungen und Verurteilungen der mutmaßlichen Täter und ihrer Hintermänner in Politik, Militär, Polizei oder Großgrundbesitz gekommen.

Hoffnungsträger Aquino

Als der Sohn der Demokratieikonen Benigno und Cory Aquino am 10. Mai 2010 zum Präsidenten der Philippinen gewählt wurde, war die Hoffnung von Menschenrechtsorganisationen inner- und außerhalb des Landes groß, dass sich die Lage der Menschenrechte unter Benigno „Noynoy“ Aquino III verbessern würde. Während der Amtszeit seiner Vorgängerin Gloria Macapagal-Arroyo (Januar 2001- Juni 2010) registrierte die Menschenrechtsorganisation Karapatan 1.206 Fälle politischer Morde, 206 weitere Personen wurden Opfer von „Verschwindenlassen“.¹

Die Verurteilungsrate bei Fällen so genannter politischer Morde liegt gerade einmal bei 1,37 Prozent.²

In den überfüllten und schlecht ausgestatteten Gefängnissen sind weiterhin zwischen 300 und 400³ politische Gefangene inhaftiert. Unrechtmäßige Verhaftungen im Zuge derer es oft zu Folter kommt sind an der Tagesordnung.⁴

Unter Benigno Aquino III sollte es anders werden. Immerhin war sein Vater selbst Opfer eines politischen Mordes geworden. In seinen ersten Regierungserklärung (SONA) versprach er, dass er Gerechtigkeit für die Opfer politischer Morde einfordern und die „Mörder zur Verantwortung

"The extrajudicial killings would have to be solved. It does not mean just identifying the perpetrators but capturing them and also sending them to jail."

-Benigno "Noynoy" Simeon Aquino III, 31 May 2010

¹ Karapatan 2010; S. 16f

² Parreño 2011,S.1

³ Die Menschenrechtsorganisation Task Force Detainees Philippines (TFDP) hat 300 Individuen dokumentiert, während die Menschenrechtsallianz KARAPATAN von 400 Inhaftierten spricht.

⁴ Statistiken von philippinischen Menschenrechtsorganisationen zufolge sind unter der Aquino Regierung bisher ca. 140 politische Aktivist_innen Opfer von illegalen Verhaftungen und Inhaftierungen geworden (Wolf 2013).

Members: Amnesty International, Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, International Peace Observers Network, Misereor, Missio, philippinenbüro e.V., Vereinte Evangelische Mission

ziehen“ werde.

Nun ist Aquino seit über zwei Jahren im Amt und die anfängliche Hoffnung ist der Ernüchterung gewichen. Denn obwohl Aquino seinen Willen verkündet hat, extralegale Morde, Zwangsverschwinden und die Straflosigkeit der Täter zu beenden, hat er fundamentale Menschenrechtsverletzungen nicht stoppen können. Seit seiner Amtseinführung am 30. Juni 2010, bis Anfang März 2013 wurde von der Menschenrechtsorganisation Karapatan 136 Fälle⁵ politisch motivierter Morde, zwölf Fälle von Verschwindenlassen und 239 illegale Verhaftungen dokumentiert.⁶

Weiterhin lässt sich feststellen, dass die Zahl systematischer Einschüchterungsversuche zugenommen hat. Die philippinische Menschenrechtskommission spricht hier von einer „legalen Offensive“ gegen linke politische Aktivisten/innen, wobei die Opfer mit konstruierten Anklagen, so genannten „fabricated cases“, belastet werden, auf die keine Kautions hinterlegt werden kann (z.B. Mord) und in Folge auf unabsehbare Zeit in Untersuchungshaft landen. Viele Betroffene sind daher gezwungen, unterzutauchen. Auch die Fälle von gezielten Einbrüchen in die Büros politischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen haben zugenommen. Die Betroffenen sehen in den Überfällen, bei denen meist nur Informationsmaterial und Computer gestohlen werden, systematische Angriffe seitens staatlicher Organisationen im Rahmen weitreichender Überwachungs- und Einschüchterungsmaßnahmen.

In den meisten Fällen gibt es starke Anzeichen dafür, dass sich die Täter innerhalb der philippinischen Streitkräfte und deren Vertreter befinden. Die Familien und Opfer zahlreicher Morde und Fälle von Verschleppungen warten weiterhin darauf, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.

Spürbare Reformen bleiben aus

Am 10. Dezember 2012, dem Tag der internationalen Menschenrechte, verbrannten Aktivisten ein Bild des philippinischen Präsidenten Benigno „Noynoy“ Aquino III, um ihrem Frust über ausbleibende spürbare Veränderungen im Menschenrechtsbereich Ausdruck zu verleihen. Diese alljährliche Mobilmachung ist für philippinische Menschenrechtsaktivisten von steigender Bedeutung, da sie häufig Zielscheibe von Menschenrechtsverletzungen sind, die die Regierung nicht in den Griff bekommt.

Falscher Hoffnungsschimmer

Das Jahr 2012 begann mit der Hoffnung auf einen Durchbruch für die Menschenrechte. Gegen General Jovito Palparan wurde ein Haftbefehl erteilt. Ihm wurde zur Last gelegt, mit der Entführung von zwei Studentinnen der Universität der Philippinen im Jahr 2006 in Verbindung zu stehen, die immer noch vermisst werden, sowie der eines Kleinbauern, den man mittlerweile für tot hält. Doch Palparan - ein Mann, der von Aktivist_innen aufgrund seiner langen Liste von Misshandlungen und unverfrorenen Kritik an Linken, gleichermaßen verabscheut wie gefürchtet wird - ist verschwunden, und taucht nur in Form von Stellungnahmen auf, die die Rechtmäßigkeit des Gerichtsverfahrens gegen ihn auf schändliche Weise schmähnen.

⁵<http://www.karapatan.org/A+year+after+Jimmy+Liguyon%E2%80%99s+death+Terror%2C+impunity+and+injustice+c+ontinue>

⁶ KARAPATAN: Year-end Report 2012.

Members: Amnesty International, Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, International Peace Observers Network, Misereor, Missio, philippinenbüro e.V., Vereinte Evangelische Mission

Das „Massaker von Maguindanao“ im Jahr 2009, der andere Fall von Menschenrechtsverletzung, der es in die Schlagzeilen brachte, verzeichnet bestenfalls einen trägen Fortschritt. Auch drei Jahre danach gibt es keine Verurteilungen der Mörder der 58 Opfer; 93 gesuchte Personen sind immer noch auf freiem Fuß.

UN-Mitgliedstaaten äußern sich besorgt

Das Jahr 2012 wurde auch auf internationaler Ebene von der Erkenntnis geprägt, dass Aquinos Menschenrechtsrhetorik nicht mit den Tatsachen übereinstimmt. In der Maiausgabe des Universellen Periodischen Überprüfungsverfahrens (UPR) des UN-Menschenrechtsrats sprachen sich 23 Länder für die Verurteilung der anhaltenden außergerichtlichen Tötungen, des erzwungenen Verschwindens von Menschen, Folter und Straffreiheit in den Philippinen aus. Es wurden von 54 Ländern insgesamt 88 Empfehlungen abgegeben.⁷

Deutschland empfahl der philippinischen Regierung unter anderem sogenannte „Accountability-Mechanismen“ bei der Strafverfolgung gegenüber staatlichen Sicherheitskräften zu stärken. Diese werden oft verdächtigt, für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein. Ebenso sprach sich Deutschland für die Umsetzung von Reformvorschlägen des UN Sonderberichterstatters für extralegale und willkürliche Hinrichtungen aus sowie für unabhängige Verfahren gegen Sicherheitskräfte.⁸

Dem im Vorfeld von der philippinischen Regierung eingereichten Bericht mangelte es an der Benennung konkreter und messbarer Schritte, die die philippinische Regierung ergriffen hat, um die Menschenrechtssituation im Lande nachhaltig und spürbar zu verbessern. Es wurden keinerlei quantitative Daten bereitgestellt, die einen Rückgang politischer Morde und Fällen von Verschwindenlassen sowie die Verurteilung der verdächtigen Täter belegen. Ebenso verlor der Nationalbericht der philippinischen Regierung kein Wort über den Stand der Umsetzung der während der UPR im Jahr 2008 akzeptierten Empfehlungen. Bisher kam es weiterhin noch zu keiner Verurteilung eines verdächtigen Täters von politisch motivierten Morden.⁹

Besorgniserregend ist es, dass die Philippinen keine Empfehlungen betreffend Besuchen von Sonderberichterstattern angenommen haben (mehr als sechs Empfehlungen diesbezüglich). Auch wurde die mehrfach ausgesprochene Empfehlung, die Exekutivorder 546 abzuschaffen, welche Privatarmeen faktisch legalisiert, nicht akzeptiert.¹⁰

Umsetzungschancen angenommener Empfehlungen

Gerade im Bereich der Justizreform zur Ermöglichung beschleunigter und unabhängiger Verfahren kritisieren verschiedenste zivilgesellschaftliche Akteure, wie die Asian Human Rights Commission (AHRC), dass die ausgesprochenen Empfehlungen bei der UPR zu wenig spezifisch und konkret waren, um ihren Umsetzungsgrad zu überprüfen. Des Weiteren seien die umsetzenden Organisationen, wie die lokalen und regionalen Gerichte, von so starken strukturellen Defiziten

⁷ UPR Info 2012

⁸ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on the Philippines. A/HRC/21/12 online unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_21_12_philippines_e.pdf

⁹ National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Philippines. A/HRC/WG.6/13/PHL/1 online unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_13_phl_1_philippines_e.pdf

¹⁰ http://www.upr-info.org/IMG/pdf/recommendations_to_philippines_2012.pdf

Members: Amnesty International, Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, International Peace Observers Network, Misereor, Missio, philippinenbüro e.V., Vereinte Evangelische Mission

geprägt, dass eine Umsetzung wenig wahrscheinlich sei. Dies auch gerade, solange Zeugen und Prozessierende keinen nötigen Schutz erhalten¹¹.

Zur dringend nötigen Reform des staatlichen Zeugenschutzprogrammes und Ermittlungen zu Berichten von Zeugeneinschüchterungen und –bestechungsversuchen wurden keinerlei Empfehlungen abgegeben.¹²

Diplomatische Siege

Mit anderen Worten: Die Stärkung und Zementierung des normativen und rechtlichen Rahmens hat es bisher nicht vermocht, einen adäquaten Rechtsschutz zu garantieren. Die Intervention seitens ausländischer Regierungen hat bisher eher zu „diplomatischen Siegen“ für die Regierungen geführt, als zu einer Veränderung der Situation vor Ort.

Im Juli 2012 ging aus einer gemeinsamen Erklärung der UN-Sonderbeobachter zur Situation der Menschenrechtsverteidiger sowie außergerichtlichen, standrechtlichen oder willkürlichen Tötungen hervor, dass die Zahl der gemeldeten Morde bzw. Morddrohungen gegenüber Menschenrechtsverteidiger/innen seit der Ermordung des italienischen Priesters Fausto Tentorio im Jahr 2011 „beträchtlich angestiegen“ ist.¹³

Nichtregierungsorganisationen haben ebenfalls vernichtende Kritik geäußert. Der Weltbericht 2012 von Human Rights Watch führt aus, dass das „Militär und die Polizei weiterhin straffrei Menschenrechtsverletzungen begehen“ und die Regierung trotz ihrer Versprechungen hier nur „wenige Fortschritte“ verzeichnet.¹⁴

Mehr Entschlossenheit für spürbare Reformen

Der politische Wille Aquinos, sein für sich beanspruchtes Reform-Mantra auch umzusetzen, ist fragwürdig. Menschenrechtsberichterstatern wird die Einreise verweigert, Menschenrechtsspezialisten, die sich ausschließlich mit Regierungsarbeit beschäftigen, sehen nur eine geringe Entschlossenheit zu Reformen. Angesichts der beträchtlichen institutionellen Hindernisse, die einer aussagekräftigen Menschenrechtsreform gegenüber stehen, wird es ohne einen starken politischen Willen nur eine geringe Hoffnung auf Erfolg geben.

Die Fälle von Palparan und dem Massaker von Maguindanao zeigen, dass der Weg von Haftbefehl über Verhaftung bis hin zu Strafverfolgung und Verurteilung im philippinischen Justizsystem nur selten vollendet wird. Prominente Stimmen, die sich für die Notwendigkeit einer Rechtsreform aussprechen, wie der bekannte Anwalt für Menschenrechte José Manuel Diokno, beklagen eine anhaltende Präsenz von politischen „Hintermännern“ in einem mangelhaften Rechtssystem, wobei ein besonderer Schwerpunkt hier auf dem Obersten Gerichtshof liegt.

Auf der Grundlage eines 18-monatigen Projekts zur Verbesserung der Strafverfolgung von Menschenrechtsfällen, welches im Jahr 2011 auslief, hat die Europäische Union Anfang 2013 die Umsetzung eines Programms mit dem Namen „Gerechtigkeit für alle“ begonnen. Dieses Projekt soll bis zum Jahr 2015 um die zehn Millionen Euro zur Verfügung stellen, in der Hoffnung, einen

11 AHRC 2012

12 Ibid.

13 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12333&LangID=E>

14 Human Rights Watch 2012

Members: Amnesty International, Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, International Peace Observers Network, Misereor, Missio, philippinenbüro e.V., Vereinte Evangelische Mission

fairen Zugang zu Gerechtigkeit und eine Verbesserung der Strafjustiz für „benachteiligte“ Gruppen zu schaffen, einschließlich Menschenrechts- und sozialer Aktivisten.

Fest verwurzelter Klientelismus

Politisch gesehen war das Massaker von Maguindanao ein deutlicher Hinweis für den fest verwurzelten Klientelismus auf nationaler und Provinzebene, der kennzeichnend für das politische System der Philippinen ist. Der angeklagte Ampatuan-Clan verschaffte 2004 der damaligen Präsidenten Gloria Arroyo nationale Wahlsiege; ihr schärfster Rivale konnte keine einzige Wahlstimme in den drei Städten verbuchen, die von dem Clan kontrolliert wurden.

2006 erließ Arroyo den Präsidentenerlass Nr. 546, der es lokalen Funktionären gestattete, private Armeen zur Bekämpfung von Aufständischen zu unterhalten; die Privatarmee der Ampatuans wurde jedoch dazu benutzt sicherzustellen, dass dem Clan die mit den Ämtern verbundenen Vergünstigungen erhalten blieben. Aquino gab das Wahlversprechen, diesen Erlass zu widerrufen. Von diesem Versprechen ist er jedoch mittlerweile abgerückt. Laut Aquino sei eine Abschaffung der EO 546 unzeitgemäß und kontraproduktiv; immerhin sei das Militär auf die circa 50.000 bei Bürgerwehren und privaten Sicherheitskräften beschäftigten zivilen Sicherheitskräfte angewiesen.¹⁵ Ebenso hat Präsident Aquino auch den Einsatz sogenannter Investitionsschutztruppen (Investment Defense Forces) oder Special Civilian Armed Auxiliaries (SCAAs) befürwortet, die zwar offiziell dem Militär unterstehen, aber ihr Gehalt durch transnationale Unternehmen beziehen.

Abgesehen von den privaten Milizen und halbstaatlichen Sicherheitsdiensten gibt es da noch die Reform eines Militärs, das politisiert und von bürgerlicher Kontrolle weit entfernt ist. Das Militär betrachtet sich schon seit langem als Bollwerk gegen den kommunistischen Aufstand. Dabei sehen sich die militärischen Führer häufig in der Rolle als Kreuzritter gegen eine politische Partei, bei der eine Mitgliedschaft legal ist. Der politische Einfluss des Militärs fluktuiert. Unter dem früheren Diktator Ferdinand Marcos gewann es enorm an politischer Macht, Größe und finanzieller Ausstattung und stieg zu dem auf, was ein Akademiker einst als Marcos „Prätorianer-Garde“ betitelte.

In Artikel 2 der Verfassung von 1987 steht, dass die zivile Befehlsgewalt „zu jeder Zeit der militärischen übergeordnet“ ist. Dennoch scheint die Realität der Wechselbeziehung zwischen ziviler und militärischer Elite weiter Bestand zu haben.

Palparans selbsternannte antikommunistische politische Partei, Bantay, wurde von der philippinischen Wahlkommission (Comelec), für die bevorstehenden Wahlen vom Parteilistensystem ausgeschlossen. Das Parteilistensystem wurde durch die Verfassung von 1987 ins Leben gerufen, um marginalisierten Gruppen eine Vertretung im Kongress zu ermöglichen.. Palparan selbst hielt einen Sitz im Kongress, bis er ein Gesetzesflüchtling wurde. Comelec begründete ihre Entscheidung damit, dass eine antikommunistische Plattform keinen „marginalisierten“ Sektor darstelle. Der Oberste Gerichtshof hob diese Entscheidung im

¹⁵ Sisante 2010. Das philippinische Militär hat im weltweiten Vergleich eine der kleinsten Truppenstärke.

Members: Amnesty International, Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, International Peace Observers Network, Misereor, Missio, philippinenbüro e.V., Vereinte Evangelische Mission

vergangenen Monat mit der Erklärung auf, dass Comelec die Definition von „marginalisiert“ willkürlich eingeschränkt hätte.¹⁶

Oberst Eduardo Año wurde im November 2012 zum Brigadegeneral und Chef des Armeegeheimdienstes befördert, obwohl er angeklagt ist, an der Entführung des Landreformaktivisten Jonas Burgos im Jahr 2007 beteiligt gewesen zu sein. Aktuell führt das Justizministerium eine Voruntersuchung dieses Falles durch. Wie in einem Leitartikel des Philippine Daily Inquirer beschrieben, ruft diese Beförderung „Zweifel an der Aufrichtigkeit von Präsident Aquino hervor, den Menschenrechtspfeler seiner Regierung tatsächlich stärken zu wollen“.¹⁷ Vielmehr mutet sie wie ein Schlag ins Gesicht an, und dies besonders vor dem Hintergrund der offiziellen Bemühungen der Armee, den menschenrechtsbasierten Ansatz in ihre Arbeit zu integrieren.

Angesichts der bevorstehenden Wahlen wird Aquino darauf erpicht sein, Fortschritte in den Fällen Massaker von Maguindanao und Palparan vorweisen zu können. Ein Erfolg bei welchem Fall auch immer würde weithin veröffentlicht werden und seiner Reformrhetorik Glaubwürdigkeit verleihen. Doch anhaltende Übergriffe auf Basisaktivisten – die Fälle, die weiterhin nicht auf dem Radar der Mainstream-Medien erscheinen – werden der wahre Stresstest eines Reformversuchs sein, der sich quer durch das politische und Justizsystem ziehen muss und eine neue Dynamik in die Beziehung zwischen Zivilisten und Militär bringt.

Die Autorin ist Koordinatorin des Aktionsbündnis Menschenrechte-Philippinen.

Literatur:

Asian Human Rights Commission (2012): Introduction: The Philippines' hollow human rights system. Online unter: <http://www.humanrights.asia/resources/journals-magazines/article2/1102/introduction-the-philippines-hollow-human-rights-system>

Grabowski, Maik (2011): Alles was Recht ist. Die Lage der Menschenrechte unter der Präsidentschaft Aquino. Hrsg.: philippinenbüro e.V., Essen. Online unter: http://www.asienhaus.de/menschenrechte-philippinen/tl_files/aktionsbueundnis/dokumente/eigene%20Publikationen/Alles%20was%20Recht%20ist.%20Die%20Lage%20der%20Menschenrechte%20unter%20Praesident%20Aquino.pdf

Human Rights Watch (2012): World Report 2012. Online unter: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf>

Karapatan (2013): Terror, impunity and injustice continue. Online unter: <http://www.karapatan.org/A+year+after+Jimmy+Liguyon%E2%80%99s+death+Terror%2C+impunity+and+injustice+continue>

Karapatan (2012): Year End report 2012. Online unter: http://www.karapatan.org/files/2012_HR_Report_YEAREND.pdf

¹⁶ <http://www.gmanetwork.com/news/story/285231/news/nation/sc-rescues-palparan-party-list-3-others>

¹⁷ <http://newsinfo.inquirer.net/318517/jonas-burgos-ma-loses-hope-with-spy-chief-appointment>

Karapatan (2010): Year end report 2010. Online unter:
<http://www.karapatan.org/files/Karapatan%202010%20HR%20Report%20%28updated%29.pdf>

Parreño, Atty Al A. (2011): Killings and Disappearances in a “Just and Human Society”. Online unter: <http://humanwrongs.org/wp-content/uploads/2011/07/EJK-ED-and-JK-Summarized-Report.pdf>

Parreño, Atty Al A. (2010): Report on the Philippine Extrajudicial Killings (2001 – Aug, 2010). The Asia Foundation. online unter <http://www.scribd.com/doc/37530361/FULL-Report-on-the-Philippine-EJKs-2001-2010>

Sisante, Jam L. (2010): Aquino thumbs down abolition of militia forces. GMA News TV, 23.11.2010, online unter <http://www.gmanews.tv/100days/story/206685/aquino-thumbs-down-abolition-of-militia-forces>

United Nations (2012): National Report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Philippines. A/HRC/WG.6/13/PHL/1. Online unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_13_phl_1_philippines_e.pdf

United Nations (2012): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on the Philippines. A/HRC/21/12. Online unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_21_12_philippines_e.pdf

UPR Info (2012): Recommendations&Pledges – Philippines Second Review, Session 13. Online unter: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/recommendations_to_philippines_2012.pdf

Wolf, Hannah (2013): Politische Verfolgung auf „Rechtswegen“. Mittels fabrizierter Anklagen und illegaler Verhaftungen versucht der philippinische Staat linke Aktivist_innen und Menschenrechtsverteidiger_innen zum Schweigen zu bringen. Hrsg. Aktionsbündnis Menschenrechte-Philippinen, Köln