

Menschenrechte in den Philippinen

ENTWICKLUNGEN UND TRENDS UNTER DER REGIERUNG AQUINO

Das Team Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) veranstaltete in Zusammenarbeit mit dem Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen am 29. und 30. Juni 2011 eine Fachkonferenz mit dem Titel „Menschenrechte in den Philippinen – Entwicklungen und Trends unter der Regierung Aquino“ in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Die Tagung – an der auch die Justizministerin der Philippinen, Leila de Lima, und die Vorsitzende des philippinischen Menschenrechtskommission, Etta Rosales, sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, Markus Löning, und die Obfrau der CDU/CSU-Fraktion im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, Ute Granold, teilnahmen – hatte sich zum Ziel gesetzt, die Menschenrechtssituation auf den Philippinen aus verschiedenen Perspektiven zu analysieren und Wege aus der gegenwärtig krisenhaften Situation aufzuzeigen.

Ogleich die Philippinen seit dem Ende der autoritären Herrschaft von Ferdinand Marcos im Jahre 1986 formal demokratisch sind, kämpft das Land nach wie vor mit den Nachwehen des anschließenden Transitionsprozesses und den sich daraus ergebenden Problemen. Insbesondere die Menschenrechtssituation des Inselstaates hat sich in den letzten Jahren – vor allem unter der Regierung der ehemaligen Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo (kurz: GMA) – merklich verschlechtert. Zu den schon lange schwelenden Konflikten mit secessionistischen Rebellenbewegungen auf Mindanao im südlichen Teil des Archipels sowie den immer wieder aufflammenden Konfrontationen mit

den maoistischen Rebellen der New Peoples's Army (NPA) kamen in der jüngeren Vergangenheit verstärkt Angriffe auf Politiker, Journalisten und Akteure der Zivilgesellschaft, die nicht selten der philippinischen Armee und den Polizeikräften, aber auch rivalisierenden Familien und paramilitärischen Einheiten zuzuschreiben sind. Die im Zuge dessen begangenen Menschenrechtsverletzungen sind umfassend und reichen von Prügel und Folter bis hin zu Verschleppung und Mord. Trauriger Höhepunkt dieser Entwicklung ist das sogenannte „Ampatuan-Massaker“ vom 23. November 2009, bei dem im Zuge der Gouverneurswahl im südlichen Maguindanao über 50 Menschen – darunter über 30 Journalisten – vermutlich von Mitgliedern eines rivalisierenden Familienclans ermordet wurden. Diese und andere Vorfälle nahm der am 10. Mai 2010 neugewählte Präsident der Philippinen, Benigno „Noynoy“ Aquino zu Anlass, die Verbesserung der Menschenrechtssituation im Land zu einer der vordringlichsten Aufgaben seiner Amtszeit zu erklären. Dies hat die KAS zum Anlass genommen, im Rahmen einer Fachkonferenz eine erste Bilanz zu ziehen.

Eröffnet wurde die Tagung nach einer Begrüßung durch Dr. Stefan Friedrich, den Leiter des Teams Asien und Pazifik der KAS sowie Michael Schirmer, dem Vorsitzenden des Aktionsbündnisses Menschenrechte Philippinen durch ein Grußwort von Ute Granold, MdB, Obfrau der CDU/CSU-Fraktion im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, in dem sie dafür plädierte, die positive Rolle der Philippinen im Bereich der Menschenrechte, u.a. bei seiner Rolle im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und bei der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung Deutschlands im Bereich der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DEUTSCHLAND

MARTIN BÖHME

MARCEL SCHEPP

Juli 2011

www.kas.de

Bekämpfung des Menschenhandels, zu würdigen. Gleichwohl gälte es Menschenrechtsverletzungen kritisch und offen anzusprechen und die damit verbundenen Probleme überparteilich und mit Unterstützung der Zivilgesellschaft anzugehen. Den Auftakt der Tagung bildete daraufhin der Vortrag von Kaloy Manlupig von der Balay Mindanaw Foundation, der in seinem Statement zu dem Thema „Quo vadis Philippines? - Politische, ökonomische und soziale Konflikte als strukturelle Ursachen von politischer Gewalt in den Philippinen“ darauf hinwies, dass die Menschenrechtssituation auf den Philippinen vor allem einer Korrelation von sozialer Ungleichheit und struktureller Gewalt geschuldet sei, die durch Faktoren wie Armut und wirtschaftliche Abhängigkeit sowie den leichten Zugang zu Schusswaffen immens verstärkt werde. Niklas Reese von der Universität Bonn pflichtete dem bei, so auch er zu dem Schluss kam, dass politische Gewalt und die soziale Situation auf den Philippinen nicht trennbar seien. Er sieht die Philippinen als einen von den herrschenden Eliten vereinnahmten „captive state“, in dem sich in Bezug auf politische Gewalt eine Kultur der Straflosigkeit etabliert habe. Ad-Hoc-Krisenmechanismen und punktuelle Entwicklungshilfe würden diesen Zusammenhang keineswegs lindern, sondern ganz im Gegenteil die Gefahr eines Angriffs eher noch verschärfen. Im Hinblick auf die Zielsetzung der Tagung widmete sich der zweite Teil dieser Einführung der Leitfrage „Fortschritt, Rückschritt oder Stagnation? – Die aktuelle Menschenrechtssituation unter Präsident Aquino“. Das Bild, das Hazel Galang von Amnesty International London hierzu zeichnete, fiel indes größtenteils ernüchternd aus, insofern sie Präsident Aquino attestierte, die Menschenrechte nach wie vor nicht zu einer Priorität seiner Politik gemacht zu haben. Sie stellte eine klare Diskrepanz zwischen den im Zuge des Wahlkampfes vorgelegten Empfehlungen und den danach tatsächlich erfolgten Initiativen fest. So wurden weder der nationale wie auch der internationale rechtliche Rahmen noch die betreffenden Körperschaften und Instrumente substantiell gestärkt. Auch die Überprüfung der Programme zur Aufstandsbekämpfung hätte wenig Fortschritt gebracht, geschweige denn den Friedenspro-

zess des Landes belebt. Geringe Entwicklungen seien lediglich beim Aufbau von Zeugenschutzprogrammen zu verzeichnen. Auch die zweite Rednerin, Mari Hilao-Enriquez von der philippinischen NGO Karapatan, konnte keinen substantiellen Wandel feststellen und kam dabei sogar zu dem Schluss, dass z.B. zwischen der menschenrechtlich sehr bedenklichen Aufstandsbekämpfungsstrategie der Regierung GMA und derjenigen der Regierung Aquino nahezu gar keine Unterschiede bestünden, da es ohnehin sehr fragwürdig sei, Menschenrechte im Zuge militärischer Operationen durchsetzen zu wollen. Im Anschluss an diese eher allgemein gehaltenen Einführungsinhalte folgte ein erstes Panel, bei dem Fallstudien zu den Aspekten Straflosigkeit, Kriminalisierung und Defizite im Strafverfahren im Vordergrund standen. Max de Mesa von der Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA) legte dar, wie sehr die weit verbreitete Kultur der Straflosigkeit die Verfolgung begangener Menschenrechtsverletzungen erschwere, weshalb es aus seiner Sicht zwingend sei, den Opfern ein Recht auf Wahrheit, auf Gerechtigkeit und auf Reparation zuzugestehen sowie die von der Regierung angestrebten Reformen auch zu institutionalisieren. Nicht zuletzt läge das Problem oftmals darin, dass die existierenden staatlichen Mechanismen schlichtweg unfunktional seien. Inwieweit der Staat sogar dazu genutzt werden könne, Repression und Menschenrechtsverletzungen gewissermaßen zu legalisieren, schilderte im Anschluss daran der philippinische Arzt Ogie Giminez vom „Community Empowerment Resource Network (CERNET)“. Er erläuterte das Prinzip der sog. „trumped up charges“, eine Repressionstaktik, bei der Politiker, Menschenrechtsaktivisten und Mitglieder der Zivilgesellschaft mit erfundenen Anschuldigungen belegt, verhaftet und gerichtlich verfolgt werden, um diese bei ihrer Arbeit zu stören und so schrittweise zu zermürben. Selbst Opfer einer solchen Behandlung, plädiert er dafür, das Justizsystem zu reformieren und das Personal auch im Bereich der Vollstreckung besser auszubilden. Letzte Rednerin dieses ersten Panels war wiederum Marie Hilao-Enriquez, die anhand eines konkreten Falles darlegte, wie groß die Defizite in der Strafverfolgung allein schon bei

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DEUTSCHLAND

MARTIN BÖHME

MARCEL SCHEPP

Juli 2011

www.kas.de

der grundlegenden Investigation vor Ort seien. Im Zuge dessen kam auch zum Ausdruck, dass gerade in Fällen, wo vermutlich Angehörige des Militärs involviert sind, Verfahren oftmals verschleppt, Zeugen bedrängt und Informationen unzugänglich gemacht würden.

Den Abschluss des ersten Konferenztages bildete eine Podiumsdiskussion mit einer Grundsatzrede der philippinischen Justizministerin Leila de Lima. Zur Einleitung sprachen Frank Spengler, stellvertretender Hauptabteilungsleiter der Europäischen und Internationalen Zusammenarbeit der KAS und Dr. Jochen Motte vom Aktionsbündnis Menschenrechte. Spengler hob hervor, dass die Veranstaltung keineswegs dazu diene, den Zeigefinger mahnend zu erheben, sondern vielmehr dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch verpflichtet sei. De Lima machte deutlich, das eigentliche Ziel ihrer und der Politik der Regierung Aquino sei es, die philippinische Bevölkerung mit der Regierung, aber auch mit sich selbst zu versöhnen. Um dies zu unterstreichen erläuterte sie, welche Initiativen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation die Regierung Aquino bislang bereits eingeleitet habe. Sie versicherte u.a., dass geplant sei, die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen noch in dieser Legislaturperiode durch den Senat ratifizieren zu lassen. Auch verurteilte sie das „Ampatuan-Massaker“ scharf und sicherte zu, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um dieses aufzuklären und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Zugleich bat sie um Verständnis für die Schwierigkeit ihrer Aufgabe. Die Justizministerin schloss mit der Aussage, mit ihr werde es gemäß dem schon im Wahlkampf gemachten Versprechen Versöhnung und Gerechtigkeit geben. An die Rede schlossen sich mehrere Statements an. Den Einstieg bildete Markus Löning, Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, der dafür plädierte, ungeachtet der geschilderten Defizite die konstruktive Rolle der Philippinen sowohl im UN-Menschenrechtsrat als auch in der ASEAN zu würdigen. Bischof Jaime Moriles von der United Church of Christ in the Philippines (UCCP) schloss sich Leila de Lima in ihrer Forderung nach einem gerechten Ver-

söhnungsprozess an, betonte aber, dass dieser auch dabei beginnen müsse, die Täter zur Verantwortung zu ziehen, weshalb seine Kirche eine Klage gegen die frühere Regierung von Präsidentin GMA eingereicht hätte. Auch Max de Mesa fand volle Unterstützung für einen auf Gerechtigkeit basierenden nationalen Versöhnungsprozess, wobei er sowohl die Bedeutung des Dialogs mit Armee und Polizei als auch die Bedeutung einer Versöhnung „inmitten“ der Zivilgesellschaft hervorhob. Hazel Galang schloss mit einem Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Philippinen, in dem sie hervorhob, dass die Philippinen – ähnlich wie Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg – vor einer Situation stünden, in der Versöhnung nur dann erreicht werden könne, wenn es auch Gerechtigkeit für die Opfer und Rechenschaft seitens der Täter gäbe. Die anschließende Diskussion legte offen, wie schwer es mitunter ist, die widerstreitenden Interessen der philippinischen Menschenrechtspolitik zu vereinen.

Für den zweiten Konferenztag waren zwei Panels angesetzt, die sich der „Rechtsstaatliche[n] Kontrolle im Sicherheitssektor“ und den „Stärken und Schwächen im Justizsystem“ widmeten und parallel zueinander liefen. Zum ersten Themenblock sprach Etta Rosales, Vorsitzende der Menschenrechtskommission der Philippinen und damit Nachfolgerin der Justizministerin de Lima. Auch sie betonte den Paradigmenwandel, den die Regierung Aquino ihrer Ansicht nach eingeleitet habe und hob – wie auch schon in vorherigen Diskussionen – hervor, dass viele Aspekte der gegenwärtigen Menschenrechtsproblematik den historischen Altlasten der Marcos-Diktatur geschuldet sei. In einer umfassenden Datenschau wurde deutlich, dass nach wie vor mehr als drei Viertel der auf den Philippinen begangenen Menschenrechtsverletzungen von Armee, Polizei oder anderen staatlichen Akteuren begangen würden und – auch das wurde deutlich – der vorläufige Höhepunkt dieser Vorfälle unter der Regierung von GMA zu verorten sei. Etta Rosales forderte daher zum Abschluss ihres Vortrags Polizei und Armee dazu auf, die versprochenen Berichte über die begangenen Menschenrechtsverletzungen wie vereinbart an die Menschenrechtskommissi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DEUTSCHLAND

MARTIN BÖHME

MARCEL SCHEPP

Juli 2011

www.kas.de

on zu übergeben. Eine mögliche Begründung für den mangelnden Willen zur Kooperation lieferte der anschließende Vortrag von Oberst a.D. Karl-Bernard Müller, Experte des EPJUST-Programms der EU auf den Philippinen, in dem er darlegte, dass in den philippinischen Streitkräften oftmals noch der Gedanke vorherrsche, Menschenrechte würden den Willen zum Kampf schmälern. Die strikte Befehlshierarchie („yes-sir-Mentalität“) führe denn auch dazu, dass Initiativen, wie das mehrfach überarbeitete Menschenrechtshandbuch für die Streitkräfte oder der Einsatz von Menschenrechtsoffizieren wirkungslos blieben. Hier sei die Führungsebene gefragt, mit gutem Beispiel voranzugehen. Dass es mitnichten nur die Armee sei, die Menschenrechtsverletzungen verübe, erläuterte der ehemalige General der philippinischen Streitkräfte Ben Dolorfino. So gelte es aus seiner Sicht nicht zu vergessen, dass die Vielzahl der auf den Philippinen aktiven bewaffneten Gruppen zum einen ebenfalls substantiell zur Verschlechterung der Menschenrechtssituation beigetragen hätten und zum anderen die Streitkräfte gerade durch den Kampf gegen diese Gruppen auch weitaus anfälliger seien für Menschenrechtsverletzungen. Gleichwohl betonte er, dass auch hier ein Paradigmenwechsel stattgefunden habe, da die Streitkräfte inzwischen erkannt hätten, wie viel größer der Schaden für die Nationale Sicherheit durch einen Vertrauensverlust in der Bevölkerung sei. Im zweiten Panel, das von den Rednern Jose Manuel I. Diokno von der philippinischen NGO Free Legal Assistance Group (FLAG) und Sister Cres Lucero von der Task Force Detainees of the Philippines (TFDP) begleitet wurde, trat zutage, was sich bereits die ganze Tagung hindurch immer wieder angedeutet hatte; dass trotz vieler Initiativen sowohl der politische Wille als auch die Ressourcen zu deren Durchsetzung fehlten. Allein die Justiz könne kaum als handlungsfähig bzw. verlässlich gelten, da sie in der Regel sowohl unterbesetzt als auch korrupt sei. Gefragt sei daher neben der besseren Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten, vor allem eine Einbindung *aller* relevanten Organe, eine Einrichtung einer Menschenrechtsfragen spezialisierten Gerichtsbarkeit sowie die

Implementierung nationaler und die Ratifizierung internationaler Gesetzgebung.

Welche Handlungsmöglichkeiten überhaupt gegenüber diesen Herausforderungen bestehen war Thema der Abschlussdiskussion, die sich den „Erwartungen und Beiträge[n] der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft“ widmete. Hier wurde vonseiten Seamus Gillespie, dem Referatsleiter in der Europäischen Kommission für die Beziehungen zu Südostasien, zunächst festgestellt, dass vieles am mangelnden politischen Willen scheitere. Allem voran gälte es, die Anreize für Korruption auszuschalten, die Zahl der Verhaftungen signifikant zu erhöhen und so durch Fallbeispiele eine klare Nachricht zu senden. Martin Kremer, Referatsleiter für Südostasien im Auswärtigen Amt, pflichtete dem bei und betonte gleichzeitig, dass dieser Prozess Geduld erfordere. So sei es – gerade auch im Vergleich zu anderen Staaten Südostasiens – als Fortschritt zu werten, dass die Menschenrechtssituation in den Philippinen Gegenstand einer so offenen Debatte sei. Marie Hilao-Enriquez (Karapatan) forderte die internationale Gemeinschaft auf, angesichts dieser Debatte, unabhängige Beobachter zu senden und den Aufbau von Zeugenschutzprogrammen zu unterstützen. Weiterhin plädierte sie für auf Menschenrechte spezialisierte Staatsanwälte und die Notwendigkeit, Exempel zu statuieren. Max de Mesa wiederum betonte, wie wichtig zugleich auch die Ausbildung von Menschenrechtsaktivisten und Akteuren der Zivilgesellschaft sei. Zuletzt appellierte er an die Militärführung, endlich die versprochenen Berichte über die Menschenrechtsverletzungen während der Amtszeit GMAs herauszugeben.

Obschon die Menschenrechtssituation auf den Philippinen kaum zufrieden stellen kann und – wie ein Teilnehmer anmerkte – angesichts ihrer Komplexität manches Mal dazu veranlasse, die Hände über dem Kopf zusammenschlagen, gibt die Tagung doch Anlass zur Zuversicht. Nicht nur verfügen die Philippinen über eine lebendige und offene Zivilgesellschaft, deren Beitrag sehr wichtig ist, auch scheint sich auf der Gegenseite – bei den Sicherheitskräften – sukzessive das Bewusstsein durchzusetzen, dass die ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DEUTSCHLAND

MARTIN BÖHME

MARCELL SCHEPP

Juli 2011

www.kas.de

genwärtige Situation so kaum haltbar ist und dem Land schadet. Zumindest vonseiten der Regierung besteht der erklärte politische Wille, eine Verbesserung der Menschenrechtslage herbeizuführen, wenngleich die Initiativen offenkundig noch der Unterstützung von nationaler wie auch internationaler Seite bedürfen. Dass der anstehende Versöhnungsprozess sowohl Geduld als auch Fingerspitzengefühl erfordert und darüber hinaus ohne eine Einbindung aller relevanten Akteure zum Scheitern verurteilt ist, darin waren sich alle Teilnehmer einig. Wie sehr dieser Prozess noch am Anfang steht und wie viel Anlass zu Hoffnung möglicherweise doch in ihm steckt, verdeutlichte nicht zuletzt die Justizministerin selbst, als sie erklärte, sie sei ihres Wissens nach die erste Justizministerin der Philippinen überhaupt, die nach Deutschland eingeladen werde um über das Thema Menschenrechte zu sprechen.