

PHILIPPINEN

Prof. Dr. Andres D. Bautista, LL.M. (Harvard)

A HINTERGRUND UND GESCHICHTE

I. Welches Rechtsstaatsverständnis herrschte in Ihrem Land zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung vor?

II. Welches war das Demokratieverständnis, von dem sich die Autoren der Verfassung leiten ließen? Wie wurde insbesondere die Volkssouveränität als Grundlage der Demokratie aufgefasst? Wurde sie als ursprüngliche und uneingeschränkte Gewalt des Volkes angesehen oder als eine Gewalt, die im Hinblick auf die verschiedenen Formen ihrer Ausübung (Verfassungsreferenden, Volksabstimmungen, Wahlen) einer Regulierung bzw. Verrechtlichung zugänglich war?

III. Gab es im Zeitpunkt der Entstehung der Verfassung eine Debatte über das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit? Falls ja, wurden diese Prinzipien vorwiegend als komplementär oder eher als antagonistisch angesehen? Wurden beide Prinzipien als gleichrangig betrachtet, oder ging man im Gegenteil davon aus, dass eine Hierarchie zwischen ihnen besteht?

Um die Ausweitung und die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf den Philippinen besser verstehen zu können, ist zunächst ein kleiner Exkurs in die Landesgeschichte nötig. Die DNA der philippinischen Rasse ist in erster Linie zusammengesetzt aus malaysischen, indonesischen und chinesischen Einflüssen. Noch bevor Ferdinand Magellan seinen Fuß im Jahr 1521 auf die Inselgruppe setzte und den philippinischen Archipel für den König von Spanien und in dessen Namen in zur Kolonie erklärte, besaßen die Einwohner

schon ein eigenes einheimisches Regierungssystem.

Das *Barangay* war die elementare Regierungseinheit und bestand aus 20 bis 100 Familien. Jedes *Barangay* war unabhängig und wurde von einem Stammesführer regiert. Dieser besaß umfassende Macht und übte exekutive, legislative und judikative Funktionen aus. Es ist erwiesen, dass es „Gesetze“ oder, genauer ausgedrückt, Bestimmungen gab, die von den Stammesführern und/oder einem Ältestenrat¹ bekannt gemacht wurden. In der Tat wurde behauptet, dass bereits im frühen 15. Jahrhundert einer der mächtigen Datus, Kalantiyaw, ein Gesetzbuch für die Führung des Volkes von Panay, eine der Hauptinseln Philippinens, erließ.² Die Vielfalt der *Barangays* während dieser Zeit lässt darauf schließen, dass es keine nationale oder zentrale Regierung gab.³ Diese *Barangays* waren außer in Zeiten der Fremdbesetzung, wie während der Kaiserreiche Madjapahit und Sri-Vishayan, miteinander hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, durch Handelsbeziehungen verbunden.⁴

Während der spanischen Kolonialzeit (1521 bis 1898) wurden die Philippinen vom Spanischen König durch das Vizekönigreich von Mexiko verwaltet. Unter dem König waren der Königliche und Oberste Rat von Indien (später verdrängt von den Kolonialministerien) die allgemeinen Gesetzgeber und Verwalter der Kolonien des spanischen

¹ Teodoro Agoncillo, "History of the Filipino People", 1990, 26.

² James Robertson, "Social Structure of, and Ideas of Law Among Early Philippine Peoples", 1918, 185-191.

³ Agoncillo, 40.

⁴ Isagani Cruz, "Philippine Political Law", 1996, 3.

Königreichs. Auf nationaler Ebene war der Vertreter des Königs im Land der *gobernador general* („Generalgouverneur“), während auf Provinzebene das Oberhaupt der *alcalde mayor* („Provinzgouverneur“) war, beides spanische Bürger, die exekutive und judikative Funktionen ausübten. Die Vorzeige-Filipinos waren die *gobernadorcillo* („kleinen Gouverneure“), die dem *alcalde mayor* und dem *cabeza de barangay* („Oberhaupt des Barangay“), dem Steuer- und Beitragseintreiber der *gobernadorcillo*, unterstellt waren.⁵ Die Spanier änderten nicht nur die Regierungsform, indem sie alle *Barangays* einer einzigen Regierung unterwarfen, sie führten auch den Katholizismus ein und machten die Philippinen damit zur einzigen überwiegend christlichen Nation in Asien.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde eine Unabhängigkeitsbewegung von Filipinos, die in Spanien studierten, ins Leben gerufen, die gegen den Mangel an Freiheiten und Rechten sowie die Misshandlungen, die gegen die Einheimischen verübt wurden, protestierte. Um diese Missstände zu beenden, wurde ein Verfassungsentwurf von einer Gruppe von philippinischen Intellektuellen und Freiheitskämpfern im Januar 1899 erstellt, mutmaßlich die erste demokratische Verfassung, die jemals in ganz Asien verkündet wurde.⁶ Bevor dieses Dokument ordnungsgemäß in Kraft treten konnte und ohne das Wissen der neu eingesetzten philippinischen Regierung, wurde allerdings eine „Abmachung im Hinterzimmer“ getroffen, die in der Unterzeichnung des „Vertrages von Paris“ am 10. Dezember 1898 (Treaty of Paris) resultierte, wodurch die Souveränität über das ganze Land von den Spaniern an die Amerikaner überging.

Als die Vereinigten Staaten die Regierung (1899 bis 1946) übernahmen, gestatteten sie den Filipinos mehr Teilhabe und Einfluss auf die drei Regierungsgewalten. Kraft des Philippinischen Gesetzes von 1902 wurde eine Zweikammer-Legislative gegründet, die dem amerikanischen Gouverneur beim Regieren des Landes zur Seite stand. 1916 wurde das Jones-Gesetz vom Kongress der Vereinigten Staaten verabschiedet, das eine ausschließlich philip-

pinische Legislative vorsah, die aus einem Senat und dem Repräsentantenhaus bestand, aber noch unter der Federführung des Generalgouverneurs stand. Als Reaktion auf die wachsende Forderung nach Unabhängigkeit wurde das Tydings-McDuffie-Gesetz im Jahre 1935 verabschiedet, mit dem die Amerikaner der Gründung eines philippinischen Staatenbundes zustimmten, was zunächst durch ein Organisationsgesetz vorbereitet werden sollte. Den Filipinos wurde Unabhängigkeit versprochen, wenn sie während einer zehnjährigen Übergangsperiode unter Beweis stellen konnten, dass sie demokratiefähig sind.⁷

Wie ihr amerikanisches Pendant, unterteilte die Verfassung von 1935 das Regierungssystem in drei Gewalten – exekutive Macht wurde von dem Präsidenten ausgeübt, legislative Macht von einem Zweikammer-Kongress und judikative Macht von dem Obersten Gerichtshof und anderen nachgeordneten Gerichten. Außerdem beinhaltet ein separater Artikel die Bill of Rights. Diese Verfassung institutionalisierte jedoch, im Unterschied zum föderalen System der Vereinigten Staaten, eine einheitliche zentralisierte Regierungsform.

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurde dem Land innerhalb eines Jahres die Unabhängigkeit gewährt und im Juli 1946 wurde die Republik der Philippinen gegründet. Im Jahre 1973 wurde unter der Leitung des damaligen Präsidenten Ferdinand Marcos eine neue Verfassung verabschiedet. Der grundlegende Unterschied zwischen den Verfassungen von 1935 und 1973 bestand im Wechsel des Regierungssystems von einem präsidentiellen Zweikammersystem zu einem parlamentarischen Einkammersystem. Jedoch wurde dieser Wechsel nie wirklich vollzogen, denn Präsident Marcos hatte während seiner Regentschaft das Kriegsrecht verhängt und sämtliche Macht an sich gerissen. Dies führte unweigerlich zu seinem Sturz und zur Präsidentschaft von Corazon Aquino im Jahre 1986 durch die historische EDSA „People Power Revolution“. Eine der ersten Amtshandlungen der neuen Präsidentin war die Verkündung einer einstweiligen „Freiheitsverfassung“, die als vorübergehendes Grundgesetz bis zum Beschluss einer neu-

⁵ Agoncillo, 75-78.

⁶ Cruz, 3.

⁷ ebd., 5.

en Verfassung diene, die von einer Verfassungskommission, deren Mitglieder von der Präsidentin ernannt worden waren, ausgearbeitet werden sollte. Diese neue Verfassung wurde im Jahre 1987 vom Volk ratifiziert. Sie legte fest, dass unsere Regierungsform fortan ein Präsidialsystem sei, und es wurden Schutzmaßnahmen definiert, um zu verhindern, dass es zu Misshandlungen wie während des Marcos-Regimes kommt.

B RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER VERFASSUNG

I. Ist das Rechtsstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Wenn nicht, ist es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

II. In welchem Umfang und in welcher Weise sind die folgenden Elemente des Rechtsstaatsprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Vorrang des Gesetzes (Gesetzmäßigkeitsprinzip), b) Vorbehalt des Gesetzes, c) Zugang zu Gericht im Falle einer behaupteten Verletzung individueller Rechte, d) Unabhängigkeit der Gerichte, e) Fair-Trial-Garantien und verwandte Garantien, insbesondere das Verbot „ne bis in idem“ und das Prinzip „Keine Strafe ohne Gesetz“?

1. Rechtsstaatlichkeit

Es ist aus dem zuvor Beschriebenen ersichtlich, dass es bereits vor der Kolonialisierung eine Tradition an Vorschriften und Bestimmungen sowie eine paradigmatische Rechtsstaatlichkeit gab, die von den einheimischen Filipinos anerkannt waren. Insofern ist es nicht überraschend, dass es in der ersten Verfassung aus dem Jahre 1899 eine Bestimmung gab, die besagte, dass „ein Filipino oder Ausländer weder festgenommen noch inhaftiert werden darf außer im Falle eines Strafvergehens *in Übereinstimmung mit dem Gesetz*.“⁸ Denselben Gedankengut entspringt auch Artikel 14 dieser Verfassung, der besagt, dass „kein Filipino verfolgt oder verurteilt wird, *außer durch einen Richter oder ein Gericht einer ordentlichen Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit dem Verfahren, wie es*

vom Gesetz vorgeschrieben ist.“⁹ Diese Bestimmungen wurden in den nachfolgenden Verfassungen des Landes berücksichtigt, aber in einer vertraulichen Sprache formuliert: „Niemand soll seines Lebens, seiner Freiheit oder seines Eigentums beraubt werden ohne angemessene Gerichtsverhandlung, noch soll jemandem der gleiche Schutz von den Gesetzen versagt be-
leiben.“¹⁰

Bill of Rights

Außerdem gibt es in der Verfassung einen ganzen Artikel innerhalb der Bill of Rights mit 22 Sektionen, der den politischen Rechten gewidmet ist.¹¹ Getreu den individuellen Rechten der Verfassung der Vereinigten Staaten formuliert, hat die philippinische Version seitdem ihren Regelungsbe-
reich erweitert, um auch Rechte, die durch die Bestimmungen des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten anerkannt wurden, abzudecken, wie die so genannten Miranda-Rechte, nach denen ein Beschuldigter darauf hingewiesen werden muss, dass er das Recht hat, zu schweigen, dass jede Aussage, die er macht, als Beweis gegen ihn verwendet werden kann, und dass er das Recht auf die Anwesenheit entweder seines oder eines ihm zugewiesenen Rechtsanwaltes hat.¹² Die Autoren der philippinischen Verfassung haben außerdem einen separaten Artikel mit dem Titel „Soziale Justiz und Menschenrechte“ verfasst, der soziale und wirtschaftliche Rechte schützt.¹³ Aus diesem Grunde wurde eine Kommission für Menschenrechte gegründet, die in erster Linie alle Formen von Menschenrechtsverletzungen untersucht, sei es aus eigenem Antrieb oder auf äußere Veranlassung.¹⁴ Infolgedessen kann man behaupten, dass die individuellen Menschenrechte eines Filipinos zumindest in der Theorie besser geschützt werden als die eines Amerikaners.

⁹ ebd., Titel IV.

¹⁰ 1935 Verfassung, Artikel III, Sektion 1(1); 1973 Verfassung, Artikel IV, Sektion 1; 1987 Verfassung, Artikel III, Sektion 1; s. auch 5. und 14. Änderung der Verfassung der Vereinigten Staaten.

¹¹ 1987 Verfassung, Artikel III.

¹² ebd., Artikel III, Sektion 12, hinsichtlich des US-amerikanischen Falls *Miranda v. Arizona* (1964).

¹³ ebd., Artikel XIII.

¹⁴ ebd., Sektionen 17 und 18.

⁸ 1899 Constitution of the Republic of the Philippines, Artikel 7, Titel IV.

Gewaltenteilung

Wie schon erwähnt, ist in allen philippinischen Verfassungen das Konzept der begrenzenden Macht durch die drei Hauptbereiche der Regierung – Exekutive, Legislative und Judikative – enthalten. Zusätzlich wurden unabhängige Verfassungskommissionen, wie die Wahlkommission, Prüfungskommission, Civil Service Commission (Berufsbeamtenausschuss)¹⁵ eingesetzt und das Amt des Ombudsmanns¹⁶ eingerichtet und mit speziellen Aufgaben und Funktionen ausgestattet.

Das Prinzip der Gewaltenteilung sieht vor, dass jede der drei Regierungsgewalten, laut Verfassung, innerhalb ihres Einfluss- und Verantwortungsbereichs dominant ist. Die Konzentration von Autoritäten in einer Person oder Gruppe soll vermieden werden, da dies zu einem Machtmissbrauch führen kann. Dieses Prinzip wurde geschaffen um, um Handlungen abzusichern, Überreaktionen zu verhindern, Despotismus zu vermeiden und Effizienz zu erreichen.¹⁷

Obwohl ein bestimmter Grad an Unabhängigkeit der einzelnen Gewalten erwünscht ist, bedeutet dies nicht, dass jede Gewalt die anderen missgünstig beargwöhnt betrachtet und nicht auf das gemeinsame Ziel einer verantwortungsbewussten Regierungsführung hinarbeitet. Schließlich sind die Regierungsgewalten nicht permanent mit mathematischer Präzision voneinander zu trennen.¹⁸ Um eine funktionierende Demokratie zu gewährleisten, muss das vorrangige Paradigma für jede der Gewalten die Interdependenz und nicht ihre jeweilige Unabhängigkeit sein.

Erst kürzlich unterzeichneten die drei Gewalten ein historisches Memorandum eines Abkommens, mit dem ein judikatives, exekutives und legislatives Beratungsgremium (JELACC), bestehend aus neun Mitgliedern, unter dem Vorsitz des Präsidenten, gegründet wurde.

In der Erkenntnis, dass die Förderung der Rechtsstaatlichkeit von den drei Regierungsgewalten gefordert werden kann, ohne dass die Unabhängigkeit der Gewalten, speziell der judikativen, untergraben wird, sieht das Abkommen das Beratungsgremium als örtliche Zuständigkeit an, mit deren Hilfe die Repräsentanten der drei Gewalten ihre Aufgaben unter dem Primat der Rechtsstaatlichkeit bestimmen sowie Lösungen formulieren und übernehmen können, um den die Abläufe und den Prozess sowie die Institutionen der Justiz zu stärken und unsere Gesetze für die Besserstellung jedes Filipinos umsetzen können.¹⁹

Als erste Aufgabe wird JELACC das Budget der Judikative untersuchen, die Anforderungen an die Infrastruktur, die Notwendigkeit neuer Positionen und die Besetzung von freien Stellen, das berufliche Entwicklungsprogramm, die Vergütung und Sicherheit der Justizbeamten und die Gewährleistung der Amtszeit der Justizangestellten.²⁰

Checks and Balances

Eine Begleiterscheinung des Konzepts der Gewaltenteilung ist, dass es in einem System der gegenseitigen Kontrolle jeder Gewalt gestattet ist, Übergriffen auf ihre von der Verfassung vorgeschriebenen Privilegien entgegenzuwirken sowie Fehler oder Verfehlungen, die von Seiten der anderen Gewalten begangen wurden, zu korrigieren.²¹

Es gibt in der Verfassung einige Erläuterungen dieses Konzepts. Die Befugnis, internationale Verträge abzuschließen, liegt in erster Linie in den Händen der Exekutive und beim Präsidenten, aber dieser benötigt immer noch die Zustimmung des Senats.²² Die Befugnis zur Gesetzgebung hat der Kongress, allerdings hat der Präsident ein Vetorecht, das aber seinerseits wieder vom Kongress wieder überstimmt werden kann.²³ Während die Gerichte in letzter Instanz darüber entscheiden, ob die Legislative in Übereinstimmung mit der Verfas-

¹⁵ ebd., Artikel IX.

¹⁶ ebd., Artikel XI.

¹⁷ Pangasinan Transportation Co. v. PSC, 40 O.G., 8th Supp. 57.

¹⁸ Cruz, 72.

¹⁹ Rede der Präsidentin Gloria Arroyo bei der Unterzeichnung des JELACC MOA am 13. Mai 2008.

²⁰ siehe JELACC MOA vom 13. Mai 2008.

²¹ Cruz, 73.

²² Verfassung von 1987, Artikel VII, Sektion 21.

²³ ebd. Artikel VI, Sektion 27.

sung handelt,²⁴ hat die Legislative ihrerseits die Befugnis, Bezirksgerichte einzusetzen oder abzuschaffen.²⁵

Richterliches Prüfungsrecht

Genau wie in den Vereinigten Staaten sieht die Rechtsprechung das richterliche Prüfungsrecht vor. Die Gerichte dienen als Schiedsrichter und sorgen dafür, dass die Grenzen der Befugnisse, die in der Verfassung umrissen sind, respektiert und überwacht werden. Dies bedeutet trotzdem nicht, dass sie über der Verfassung stehen. Wie Richter George Malcolm vor 70 Jahren bemerkte: „Gerade der Oberste Gerichtshof sollte als Beschützer der Verfassungsrechte nicht Usurpationen von anderen Abteilungen genehmigen, er sollte seinen eigenen Einflussbereich auf die Gewalten ausdrücklich strikt begrenzen oder wie im Organisationsgesetz vorgesehen die Zusammenarbeit suchen.“ Das bedeutet: Wenn der Oberste Gerichtshof eine Handlung einer anderen Gewalt als verfassungswidrig ansieht, so tut er dies nicht auf der Grundlage seiner eigenen Vormachtstellung, sondern aufgrund der Vormachtstellung der Verfassung.²⁶

Andere Sektionen, die die Rechtsstaatlichkeit fördern

Es gibt andere Bestimmungen in der philippinischen Verfassung, die das Konzept der Rechtsstaatlichkeit anerkennen und stärken.

Die Präambel der Verfassung besagt: „Wir, das souveräne philippinische Volk, die hier rechtmäßig übereinkamen, erbitten flehentlich den Beistand des Allmächtigen Herrn des Universums, um eine richtige und humane Gesellschaft zu bilden, eine Regierung zu etablieren, die unsere Ideale und Sehnsüchte verkörpert, das Allgemeinwohl fördert, unser väterliches Erbgut bewahrt und entwickelt und uns und unseren Nachkommen die Gnaden der Unabhängigkeit und Demokratie unter der Rechtsstaatlichkeit und einem Regime der Wahrheit, Gerechtigkeit, Freiheit, Liebe, Gleichheit, Frieden gewährt, und bestim-

men und verkünden diese Verfassung.“²⁷ Obwohl eine Verfassung nationales Recht ist und somit nicht anderen, ausländischen Rechtssystemen verpflichtet ist, sieht die philippinische Verfassung vor, dass sie „die allgemein akzeptierten Prinzipien des internationalen Rechts als Teil des Rechts des Landes annimmt.“²⁸

Der Präsident des Landes schwört, bevor er sein Amt antritt, „seine Verfassung zu schützen und zu verteidigen, ihre Gesetze auszuführen, (und) Recht auszuüben für jeden Menschen“²⁹ und er ist ausdrücklich beauftragt, „zu gewährleisten, dass die Gesetze getreu vollzogen werden.“³⁰ Justizbehörden ist die Aufgabe übergeben, „aktuelle Kontroversen zu schlichten, indem die rechtmäßig anzuwendenden einforderebaren und vollstreckbaren Rechte angewendet werden, und festzustellen, ob es einen gravierenden Amtsmissbrauch durch eine der Gewalten oder durch Regierungskräfte gegeben hat, der auf eine Beugung des Rechtswesens zurückzuführen ist.“³¹

2. Demokratie

I. Ist das Demokratieprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Falls nein, ist die Demokratie als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

II. In welchem Umfang und auf welche Weise sind die folgenden Bestandteile des Demokratieprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Volkssouveränität, b) Formen der repräsentativen und der partizipativen, d.h. direkten Demokratie, c) Verfassungsgarantien eines echten Mehrparteiensystems, d) das Recht in echten, wiederkehrenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, nach den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl, e) Kontrolle der Wahlen durch unabhängige Körperschaften (d.h. entweder durch die ordentlichen Gerichte oder durch spezielle, mit den Garantien der Autonomie und Unabhängigkeit ausgestattete Wahlgerichte)?

²⁴ ebd. Artikel VIII, Sektion 1.

²⁵ ebd., Sektionen 1 und 2.

²⁶ Angara v. Electoral Commission, 63 Phil. 139.

²⁷ Verfassung von 1987, Präambel.

²⁸ ebd., Artikel II, Sektion 2.

²⁹ ebd., Artikel VII, Sektion 5.

³⁰ ebd., Sektion 17.

³¹ ebd., Artikel VIII, Sektion 1.

Auf der anderen Seite schien es, dass das Konzept der Demokratie von den einheimischen Filipinos während der spanischen Kolonial-Ära weder begrüßt noch praktiziert wurde. Wie schon dargelegt, war ein Regierungssystem vorhanden, obwohl die Basis der Autorität, das „göttliche Recht“ der Herrscher und die passive Untertänigkeit, nicht dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung entsprach. Es ist deshalb erstaunlich, dass die erste philippinische Verfassung eine ausdrückliche Verordnung darüber enthielt, dass die „Souveränität ausschließlich beim Volk liegt“³². Darüber hinaus bestimmte Artikel 82 auf lokaler Ebene, dass „die Regierung und die Verwaltung entlastet werden von den speziellen Interessen der Provinz oder der Stadt durch ihre jeweiligen Organe, indem *das Prinzip der direkten Wahlen und Volkswahlen, als der Basis, die jedem von ihnen zugrunde liegt, gilt.*“³³ Und man bedenke, dass diese Konzepte eingeführt worden waren, bevor die Amerikaner die Kontrolle über das Land übernahmen.

Unsere nachfolgenden Verfassungen bestätigten das Konzept der Demokratie. In der Verfassung von 1935 wurde das erste Staatsprinzip ausgedrückt: „Die Philippinen sind ein republikanischer Staat. Die Souveränität liegt beim Volk und alle Befugnisse der Regierung werden von ihm erteilt.“³⁴ Die Verfassung von 1973 sah eine ähnliche Bestimmung vor,³⁵ fügte aber eine vorrangige Aufgabe und Pflicht für jeden Bürger hinzu:

„Es ist die Pflicht des Bürgers, der Republik gegenüber loyal zu sein und die philippinische Flagge zu ehren, den Staat zu verteidigen und zu seiner Entwicklung und seinem Wohlstand beizutragen, die Verfassung zu ehren und die Gesetze zu befolgen und mit den ordnungsgemäßen verfassungsmäßigen Behörden zu kooperieren, um eine gerechte und geordnete Gesellschaft zu erreichen.“³⁶

Ihrerseits wiederholte die Verfassung von 1987 nicht nur die Konzepte, die die Souveränität und Staatsbefugnisse betreffen, sondern hob hervor, dass das Land nicht nur ein republikanischer, sondern genauso ein demokratischer Staat sei.³⁷ Das Wort „demokratisch“ wurde von den Autoren als Hommage an die Volksrevolution im Februar 1986 eingefügt, die dem Volk seine Freiheit zurückeroberte.³⁸ Aber während das Land im Großen und Ganzen eine repräsentative Demokratie ist, institutionalisierte die Verfassung zwei Instanzen der direkten Demokratie. Durch Bürgerbegehren und Referenden kann das Volk Gesetze direkt vorschlagen und erlassen oder jeden Akt oder jedes Gesetz oder Teile davon genehmigen oder ablehnen, das vom Kongress oder von einem regionalen legislativen Gremium nach der Registrierung eines Gesuchs genehmigt wurde. Hierzu werden die Unterschriften von mindestens *zehn Prozent* aller registrierten Wähler benötigt, wobei jeder legislative Distrikt mit mindestens *drei Prozent* seiner registrierten Wähler vertreten sein muss.³⁹ Das Ermächtigungsgesetz für dieses Recht ist der Republic Act No. 6735, auch bekannt als Referendumsgesetz. So können auch Änderungen der Verfassung direkt vom Volk durch ein Bürgerbegehren vorgeschlagen werden, wenn dies von mindestens *zwölf Prozent* aller registrierten Wähler unterstützt wird, wobei in jedem legislativen Distrikt mindestens *drei Prozent* der registrierten Wähler das Volksbegehren unterstützen müssen.⁴⁰ Der im Vergleich zum zuvor beschriebenen Mechanismus bei Gesetzgebungsverfahren größere Prozentsatz an Stimmen, die nötig sind, um direkte Verfassungsänderungen vorzuschlagen, wird hier offensichtlich.

Die Erkenntnis, dass Volkssouveränität die Basis der Demokratie ist, drückt sich in der Macht des Volkes aus, auf die Gesetzgebung und auf Verfassungsänderungen Einfluss nehmen zu können. Ein solcher Prozess ist in Artikel XVII mit dem Titel „Änderungen oder Revisionen“ formuliert, der Folgendes bestimmt: „Jede Änderung oder

³² Verfassung der Republik der Philippinen von 1899, Artikel 3, Titel I.

³³ ebd., Artikel 82(1), Titel XI.

³⁴ Verfassung der Republik der Philippinen von 1935, Artikel II, Sektion 1.

³⁵ Verfassung der Republik der Philippinen von 1973, Artikel II, Sektion 1.

³⁶ ebd., Artikel V, Sektion 1.

³⁷ Verfassung der Republik der Philippinen von 1987, Artikel II, Sektion 1.

³⁸ Joaquin Bernas, „The 1987 Philippine Constitution, A Comprehensive Reviewer“, 2006, 12.

³⁹ Verfassung von 1987, Artikel VI, Sektionen 1 und 32.

⁴⁰ ebd., Artikel XVII, Sektion 2.

Revision der Verfassung muss vorgeschlagen werden vom (1) Kongress, nach Abstimmung von drei Viertel seiner Mitglieder, (2) Verfassungskonvent⁴¹ oder (3) von einem Volksbegehren.⁴² Änderungen, die eine einzelne Passage der Verfassungsbestimmungen betreffen, können eine Umgestaltung des ganzen Dokuments oder weitreichende Änderungen zur Folge haben.

Wahlrecht

Die Verfassung beinhaltet außerdem das Wahlrecht. Das Wahlrecht kann von allen philippinischen Staatsbürgern ausgeübt werden, falls sie nicht anderweitig vom Gesetz ausgeschlossen sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und die mindestens ein Jahr auf den Philippinen und mindestens in den sechs der Wahl vorausgehenden Monate ohne Unterbrechung in dem Ort wohnten, in dem sie zu wählen beabsichtigen.⁴³ Die Verfassung sieht ferner folgende Sicherheitsmaßnahmen vor, um die Unantastbarkeit des Wahlvorgangs zu schützen, da eine dynamische Demokratie auf jede Stimme angewiesen ist:

- Weder Bildung noch Eigentum noch andere substanzielle Voraussetzungen sind für die Ausübung des Wahlrechts notwendig.
- Der Kongress muss ein System zur Gewährleistung der Geheimhaltung und Unantastbarkeit der geheimen Wahl sowie ein System zur Briefwahl für die wahlberechtigten Filipinos im Ausland bereitstellen. Letzteres wurde mit der Passage des Republic Act No. 9189 erfüllt, der am 10. Februar 2003 erlassen wurde.
- Der Kongress soll ein Wahlverfahren ermöglichen, dass Behinderten und Analphabeten erlaubt, ohne die Hilfe anderer Personen zu wählen.⁴⁴

Wahlkommission

Um zu gewährleisten, dass die Stimmen ordnungsgemäß ausgezählt und die Wahlen in freier und fairer Atmosphäre abgehalten werden, gründete die Verfassung

außerdem eine unabhängige Wahlkommission (COMELEC).⁴⁵ Um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten, wurden folgende Bestimmungen verabschiedet:

- Das Einkommen ihrer Mitglieder ist gesetzlich festgelegt und wird während ihrer Amtszeit nicht gemindert.
- Die Kommission ist ermächtigt, ihre Beamten und Angestellten nach Gesetz einzusetzen.
- Die Kommission genießt steuerliche Autonomie und ihre bewilligten Mittelzuweisungen werden automatisch und regelmäßig freigegeben.
- Die Kommission ist ermächtigt, ihre eigenen Verfahrensregeln aufzustellen.⁴⁶

Die COMELEC ist mit administrativer, quasi-legislativer und quasi-judikativer Macht ausgestattet. Ihre Aufgabe ist es auch, in Absprache mit dem Kongress, wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Wahlaufwandes zu ergreifen sowie alle Formen des Wahlbetrugs, Wahlverstöße, Wahlmissbrauch und störende Kandidaten auszuschließen und zu bestrafen.⁴⁷

Spezielle Wahltribunale

Bei die Präsidentschaft und Vizepräsidentschaft betreffenden Wahlprotesten ist der Oberste Gerichtshof, als präsidiales Wahltribunal, laut Verfassung beauftragt, der alleinige Richter über die Auseinandersetzungen bezüglich der Wahlen, Ergebnisse und Qualifikationen des Präsidenten oder Vizepräsidenten zu sein.⁴⁸ Der Senat und das Repräsentantenhaus verfügen über dieselben Mittel, um über die Angelegenheiten ihrer Mitglieder zu urteilen. Diese Tribunale bestehen aus neun Mitgliedern, von denen drei Richter des Obersten Gerichtshofs sind und vom Obersten Richter ernannt werden, und die übrigen sechs Mitglieder aus dem Senat oder dem Repräsentantenhaus stammen, die gegebenenfalls mit einer Verhältniswahl von den politischen Parteien und den Parteien oder Organisationen, die in dem Parteilistensystem vertreten sind, gewählt werden. Der

⁴¹ ebd., Artikel XVII, Sektion 1.

⁴² ebd., Sektion 2.

⁴³ ebd., Artikel V, Sektion 1.

⁴⁴ ebd., Artikel 1 und 2.

⁴⁵ ebd., Artikel IX-A, Sektion 1.

⁴⁶ ebd., Artikel IX-A, Sektionen 3 bis 6.

⁴⁷ ebd., Artikel IX-C, Sektion 2.

⁴⁸ ebd., Artikel VII, Sektion 4.

Seniorrichter des Wahltribunals ist dessen Vorsitzender.⁴⁹

Mehrparteiensystem

Eine der Innovationen, die mit der Verfassung im Jahre 1987 eingeführt wurde, war die Gründung eines Mehrparteiensystems. Im Unterschied zum Zweiparteiensystem (Liberalen und Nationalistischen Partei) nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten, was die Norm auf den Philippinen war, bis Präsident Marcos das Kriegsrecht erklärte, wurde in der aktuellen Verfassung ein freies und offenes Parteiensystem, das sich aus der freien Wahl des Volkes herausbildet, vertreten.⁵⁰ Darüber hinaus ist die Zusammensetzung des Repräsentantenhauses nicht länger auf die Distriktvertreter begrenzt, sondern umfasst auch Repräsentanten der Parteiliste der registrierten nationalen, regionalen und sektoralen Parteien oder Organisationen, die *zwanzig Prozent* der Gesamtzahl der Mitglieder dieses Hauses ausmachen sollen.⁵¹ Diese Initiative führte zur Gründung von einigen neuen politischen und sektoralen Parteien. Im Vergleich zu früher basieren diese Parteien allerdings bedauerlicherweise auf einzelnen Persönlichkeiten und nicht auf Ideologien, so dass die Funktionsfähigkeit der Partei permanent von der Popularität ihrer politischen Führungspersonen abhängig ist.

Ergänzende Konzepte

Es ist ziemlich offensichtlich, dass die Autoren das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als eine gegenseitige Verstärkung ansahen. Das eine zu stärken bedeutet das andere zu verbessern. Sie erkannten an, dass „die Erhaltung von Frieden und Ordnung, der Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum und die Förderung eines allgemeinen Wohlstandes unerlässlich für die Nutznießung aller Menschen an den Errungenschaften der Demokratie ist.“⁵²

C RECHTSSTAATLICHKEIT IM LICHT DER VERFASSUNGSRECHTSPRECHUNG

I. Wie ist das Verfassungsprinzip in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts/Obersten Gerichtshofs interpretiert worden? Insbesondere: Folgt das Gericht einer weiten, die freiheitsschützenden Elemente betonenden Interpretation der Rechtsstaatlichkeit oder bekennt es sich eher zu einem formalen Rechtsstaatsverständnis, in dem die formellen Anforderungen wie Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Regelungen, Vertrauensschutz etc. im Vordergrund stehen?

II. Erkennt das Verfassungsgericht die Gewaltenteilung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips an? Wenn Letzteres zutrifft, welche Auswirkungen hat das a) für das Verhältnis zwischen der Rechtsprechung und den politischen Gewalten und b) das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative?

III. Inwieweit werden die Grundrechte als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips angesehen? Sofern sie als Elemente der Rechtsstaatlichkeit angesehen werden, gilt dies auch für die „politischen“ Grundrechte, d.h. Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit?

IV. Hat das Verfassungsgericht/der Oberste Gerichtshof die Elemente definiert, die Bestandteil des Demokratieprinzips sind? Welche sind diese Elemente? Werden sie weit oder eher eng ausgelegt?

V. Definiert das Gericht das Prinzip der Volkssouveränität? Sofern dies der Fall ist, folgt es dem Konzept der uneingeschränkten Volkssouveränität oder eher einem Konzept, das die Volkssouveränität der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung sowie der gerichtlichen Kontrolle unterwirft?

VI. Wird in der Rechtsprechung des Gerichts das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angesprochen? Falls ja, wird dieses Verhältnis eher als Komplementär- oder als Spannungsverhältnis gedeutet?

⁴⁹ ebd., Artikel VI, Sektion 17.

⁵⁰ ebd., Sektion 6.

⁵¹ ebd., Artikel VI, Sektion 5.

⁵² ebd., Sektion 5.

Judikative Macht

Außer der Macht, aktuelle Kontroversen zu schlichten, indem die rechtmäßig anzuwendenden einforderbaren und vollstreckbaren Rechte angewendet werden, wurde dem Obersten Gerichtshof durch die Verfassung von 1987 auch die zusätzliche Macht verliehen, festzustellen, ob es einen gravierenden Amtsmissbrauch durch eine der Gewalten oder durch Regierungskräfte gegeben hat, der auf eine Beugung des Rechtswesens zurückzuführen ist.⁵³ Der erste Teil gehört zum traditionellen Konzept der judikativen Macht, während der zweite Teil eine Ausweitung dieser Macht bedeutet. Es wurde auf diese Weise nicht nur beabsichtigt, Missbrauch der politischen Instrumente – wie während der Phase des Kriegsrechts geschehen – zu verhindern, sondern auch, die Justizgerichte zu letztinstanzlichen Schiedsrichtern zu machen, die die Macht und die Befugnisse der Vertreter und der Ämter der Regierung sowie der Regierungsbeamten einschränken können.⁵⁴

Die Judikative, für gewöhnlich als die „schwächste“ der drei Regierungsgewalten eingeschätzt,⁵⁵ erhält durch diese neuen Bestimmungen – und hier speziell der speziell der Oberste Gerichtshof – die Macht, in ansonsten traditionell verbotene Bereiche – die Entscheidungen der politischen Gremien der Regierung – einzudringen. Um den Geltungsbereich seiner neuen Macht zu verdeutlichen, bestimmte das Gericht, dass „ein Aspekt eher rechtlich als politisch ist, wenn die Frage der Rechtmäßigkeit und nicht das Wissen um die angeklagte Tat von Bedeutung ist. Sogar wenn die Angelegenheit politischer Natur wäre, fiele sie dennoch in den Bereich umfassender Rechtsprechung, auf die Gerichte durch Artikel VIII, Sek. 1 der Verfassung übertragen, der die Amtsbefugnis beinhaltet, zu bestimmen, ob ein Vertreter oder eine Institution der Regierung einen gravierenden Ermessensmissbrauch begangen hat.“⁵⁶ Mit anderen Worten, das Gericht überprüft nicht die Weisheit, Güte oder Richtigkeit

einer politischen Regierungshandlung, sondern schlägt sie nur aus zwei Gründen nieder: (1) Verfassungswidrigkeit oder Rechtswidrigkeit und (2) Ermessensmissbrauch.⁵⁷

Aber welche Handlungen werden als gravierender Ermessensmissbrauch bezeichnet? Welche Standards soll das Gericht verwenden, um solche Handlungen zu beurteilen? Es ist offensichtlich, dass die Bedeutung des Ausdrucks dehnbar ist und dass er je nach persönlicher Auffassung der Rechtsprechung ausgeweitet und verengt werden kann. Richter Isagani Cruz bemerkte richtig:

„Ein durchsetzungsfähiger und politisch aktiver Oberster Gerichtshof mischt sich wohl offen in den Bereich der politischen Fragestellungen ein und fordert das Recht, sich selbst hier einbringen zu können, auch wenn er riskiert, andere Organe gegen sich aufzubringen. Auf der anderen Seite wird eine ängstliche Rechtsprechung sich an die Konventionen klammern und im Interesse der Harmonie und Sicherheit oder vielleicht ihres eigenen Vorteils entscheiden, und sich aus Angst nicht beeilen.“⁵⁸

Gesetz oder Gerechtigkeit

Es wurde oft gefragt, ob die philippinischen Gerichte Recht auf der Basis des Gesetzes oder auf der Basis der Gerechtigkeit sprechen. Sollen sie als „Ausdruck des Gesetzes“ gesehen werden, auch wenn solch eine buchstäbliche Anwendung zu einer unfairen Situation führen würde und dem „Geist“ oder Zweck möglicherweise zuwiderliefen? Der Oberste Gerichtshof antwortete auf diese Frage, indem er seine Regeln sowohl auf die Grundlage des Gesetzes als auch der Gerechtigkeit stellte. Eine seiner Entscheidungen kommentierte der frühere Oberste Richter Artemio Panganiban:

„Der Oberste Gerichtshof ist nicht bloß ein zahnloser Förderer der prozessualen Feinheiten, die nur von Anwälten und Juristen verstanden und geschätzt werden. Er kann sich nicht vor seiner wesentlichen Rolle als der Ursprung einer schnellen, adäquaten

⁵³ ebd., Artikel VIII, Sektion 1.

⁵⁴ Bilanz der Verfassungskommission, Volume I, 434-436.

⁵⁵ Francisco v. House of Representatives, GR No. 160261, 10. November 2003, J. Panganiban opinion.

⁵⁶ Daza v. Singson, 180 SCRA 496 (1989).

⁵⁷ Santiago v. Guingona, GR No. 134577, 18. November 1998.

⁵⁸ Cruz, 232.

und substanziellen Justiz drücken. Wenn sich das Gericht als Kopf und Wächter der judikativen Gewalt das Maß an Vertrauen und an Überzeugung kontinuierlich verdienen muss – was im Grunde die Quelle seiner Macht und Souveränität ist – und wenn es sich seiner heiligen Pflicht als letzter Zufluchtsort der Unterdrückten und der Schwachen entsagen muss, dann muss es in entsprechenden Fällen, wie in dem gerade aktuellen, ermüdende Prozesse mit schneller und gerechter Unterstützung proaktiv fördern, frei von Verspätungen und rechtlichen Verzerrungen, die oft aus den rein formalen und prozessualen Anwendungen resultieren.“⁵⁹

D DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER PRAXIS

I. Rechtsstaatlichkeit in der Praxis

Inwieweit ist die Rechtsstaatlichkeit in Ihrem Land erfolgreich verwirklicht, insbesondere mit Blick auf a) die Achtung der Unabhängigkeit der Gerichte durch die politischen Gewalten und b) die Bereitschaft der politischen Gewalten, Gerichtsentscheidungen, die ihre Befugnisse beschneiden, zu befolgen und umzusetzen?

In unserem Land sind alle notwendigen Bedingungen für Rechtsstaatlichkeit gegeben: von der Regierung vorgegebene traditionelle Rahmenbedingungen mit Gewalten, die ordnungsgemäß aufgeteilt sind, und ein Mechanismus, der Missbrauch verhindert. Untersuchungen von Seiten der Legislative über Klagen der Exekutive sind gang und gäbe. Um ein Beispiel aus jüngster Zeit zu bringen: So hat das Senatskomitee einen vermeintlich unseriösen Vertrag untersucht, den die Regierung mit einem chinesischen Unternehmen über die Lieferung von Equipment für die Telekommunikation geschlossen hatte, wie es die Rechenschaftspflicht der Regierung („Blue Ribbon“ Komitee) erfordert. Der Senat forderte Romulo Neri, den Generaldirektor der National Economic Development Authority (NEDA), auf, Details dieser Transaktion zu klären. Anfangs zeigte sich Neri kooperativ, verweigerte aber später die Antwort unter Berufung auf die Doktrin des exeku-

tiven Privilegs drei Fragen, die den Präsidenten betrafen. Der Senat war der Überzeugung, dass solch eine Handlung ein Eingriff in seine Macht sei, die Untersuchungen mit Hilfe der Legislative⁶⁰ zu leiten, und klagte Neri des Missbrauchs an und verlangte seine Inhaftierung. Der Beklagte brachte daraufhin den Sachverhalt vor den Obersten Gerichtshof. Mit einer 8:6-Entscheidung⁶¹ bestätigte das Gericht, dass Neri sich zu Recht auf das exekutive Privileg berufen hat. Diese Entscheidung wurde gerechtfertigterweise von den Medien und der Akademie kritisiert, besonders deswegen, weil sieben von den acht Personen, die über den Mehrheitsbeschluss abstimmten, kurz zuvor noch Beauftragte des Präsidenten gewesen waren. Der Senat vertagte die Urteilsverkündung und sah von einer Inhaftierung Neris ab. Nichtsdestotrotz steht eine nochmalige Prüfung, vom Senat eingereicht, von Seiten des Gerichts aus.

Die individuellen Rechte sind explizit benannt und bestimmt und die Gerichte sind sowohl bereit als auch fähig, bei Rechtsverletzungen einzugreifen und diese zu ahnden. Seiner Macht entsprechend, Anordnungen zu erlassen, die dem Schutz und der Durchsetzung von Verfassungsrechten dienen,⁶² erließ der Oberste Gerichtshof kürzlich die Verfügung von Amparo, die ein Rechtsmittel für jede Person darstellt, deren Leben, Freiheit und Sicherheit durch eine gesetzeswidrige Handlung oder durch die Unterlassung eines Repräsentanten des Staates oder einer Privatperson oder eines Unternehmens verletzt oder bedroht sind.⁶³

Die Verfügung ist umfassender angelegt als ihre Pendants in anderen Ländern, weil sie nicht nur vor aktuellen Rechtsverletzungen schützt, sondern auch vor Rechtsverletzungsbedrohungen, was nicht nur die gesetzeswidrigen Handlungen oder Unterlassungen der Staatsbeamten und -angestellten abdeckt, sondern auch die von Privatpersonen oder privaten Organisationen begangenen Vergehen. In den lateinamerikanischen Ländern mit Aus-

⁵⁹ *Leonor v. Court of Appeals*, G.R. No. 112597, 2. April 1996.

⁶⁰ Verfassung von 1987, Artikel IV, Sektion 21.

⁶¹ *Neri v. Senate*, GR No. 180643, 25. März 2008.

⁶² Verfassung von 1987, Artikel VIII, Sektion 5(5).

⁶³ *The Rule on the Writ of Amparo*, A.M. No. 07-9-12-SC, 25. September 2007.

nahme von Kuba wurde die Verfügung in die Verfassung aufgenommen, um vor einem Missbrauch der Menschenrechte zu schützen – besonders während der Zeiträume, als die genannten Länder von Diktaturen regiert wurden.⁶⁴

Abgesehen von *Amparo* verabschiedete das Gericht außerdem Gesetze, die mit der Verfügung *Habeas Data* im Zusammenhang stehen, die Regierungs- und Militärbeamte dazu verpflichtet, den Familien der verschwundenen Opfer Zugang zu offiziellen Dokumenten zu gestatten unter Berufung auf das „Recht auf Wahrheit.“⁶⁵

Allerdings deckt sich das, was auf dem Papier gut aussieht, noch lange nicht mit dem, was in der Realität geschieht. Die Rechtsstaatlichkeit steht weiterhin vor immensen Herausforderungen:

1. Korruption

Wegen der großen Ungleichheit bei den Entschädigungen zwischen denen, die auf dem privaten und dem öffentlichen Sektoren tätig waren, insbesondere in mittleren und hohen Positionen, sind Korruptionsbeschuldigungen sehr weit gestreut. Und diese Beschuldigungen entbehren nicht jeder Grundlage. Ein hiermit verbundenes Problem ist der zunehmend aufkommende Verdacht, die Justizverwaltung würde mit zweierlei Maß messen – einem Maß für die, die über Mittel verfügen, um das System zu ihren Gunsten arbeiten zu lassen, und ein anderes Maß für alle anderen, die nicht über solche Mittel verfügen.

2. Rekrutierung geeigneter Bewerber

Da die Einkommen dort niedrig und die Arbeitsbedingungen schlecht sind, so arbeiten im Dienste der Regierung fast nur wahre Idealisten oder Menschen, die unfähig sind, woanders eine Arbeit zu finden. Eine dritte Gruppe sind die – wie unter Punkt 1. erläutert –, die nicht der Öffentlichkeit dienen wollen, sondern nur sich selbst. Zu den Herausforderungen für die Regierung gehört es demnach nicht nur, kompetentes Personal einzustellen, son-

dern zu gewährleisten, dass es außerdem rechtschaffen ist.

3. Mangel an Mitteln

Die zwei oben genannten Herausforderungen werden noch durch die Tatsache erschwert, dass die Regierung über nur sehr geringe Finanzmittel verfügt. Der Beamtenapparat ist nicht nur unterbesetzt, es fehlt auch an der notwendigen Ausstattung und Technologie, um mit den Hunderten und Tausenden Fällen und Beschwerden, für die jährlich die verschiedenen Gerichte und Staatsanwaltschaften im ganzen Land bemüht werden, fertig zu werden.

II. Demokratie in der Praxis

Inwieweit ist die Demokratie in Ihrem Land verwirklicht, insbesondere mit Blick auf den Schutz und die Förderung a) eines echten Mehrparteien-Systems und b) die in regelmäßigen Abständen erfolgende Organisation und Überwachung freier und fairer Wahlen unter der Kontrolle unabhängiger Wahlkörperschaften?

Wenn man den Zustand einer Demokratie am politischen Diskurs misst, ist die Demokratie auf den Philippinen gesund und munter. Jeder Filipino ist im Großen und Ganzen frei, sich auszudrücken. Die philippinischen Medien zählen zu den freiesten in Asien und haben einen großen Spielraum, über aktuelle Ereignisse zu berichten. Aber es gibt auch Bedrohungen für die Demokratie im Land.

1. Verschwinden/Ermordungen von Journalisten

Die Möglichkeit der Medien, über aktuelle Ereignisse frei zu berichten, wird von ungelösten Fällen getrübt, in denen Journalisten auf unerklärliche Weise verschwunden sind. Was das Problem noch weiter kompliziert, ist die noch unbestätigte Verwicklung einiger Mitglieder der Armee und nationalen Polizei an diesen Fällen. In dieser Hinsicht hat die neu ernannte Vorsitzende der Kommission für Menschenrechte (CHR) gelobt, dass „der Wahrheit auf den Grund gegangen wird und dass die Fälle abgeschlossen werden, denn die Bevölkerung wartet auf Antworten“. Sie sieht die CHR als eine proaktive Organisation, die,

⁶⁴ Oberster Gerichtshof der Philippinen, Benchmark Online, September 2007.

⁶⁵ The Rule on the Writ of Habeas Data, A.M. No. 08-1-16-SC, 22. Januar 2008.

mit „jeder institutionellen Freiheit ausgestattet“, den Schutz der Menschenrechte zum Anliegen aller machen wird.⁶⁶

2. Rigoroses Beleidigungsgesetz

Die Tatsache, dass Beleidigung ein kriminelles Vergehen auf den Philippinen ist, wirkt abschreckend auf unsere Journalisten. Da sie der Gefahr ausgesetzt sind, durch ihre Arbeit möglicherweise notgedrungen eine kriminelle Handlung zu begehen, derer sie überführt werden können, schrecken einige ihnen davor zurück, ihre Reporterrolle unerbittlich auszuführen. Erfreulicherweise gibt es zurzeit im Kongress eine Bewegung, die ein Gesetz durchsetzen möchte, das die Beleidigung entkriminalisiert.

Aber es gibt eine Kehrseite dieses Problems. Während es ziemlich einfach ist, Beleidigungsklagen gegen Medienvertreter vorzubringen, werden letztendlich nur wenige schuldig gesprochen. Dies geschieht hauptsächlich aus dem Grund, weil die Gerichte die Macht der Medien fürchten, die oft als die vierte Regierungsgewalt bezeichnet werden. Somit gibt es im Grunde kein wirksames Mittel, diffamierende Berichterstattung zu unterbinden – man kann nur an den Sinn für Verantwortlichkeit und Fairness der Medienvertreter appellieren.

3. Wahlen

Wie oben erwähnt, bietet die Verfassung das institutionelle Rahmenwerk für die Durchführung von sauberen, ehrenhaften, friedlichen und ordnungsgemäßen Wahlen mit einer unabhängigen Wahlkommission (COMELEC), die hauptsächlich damit beauftragt ist, diese wichtigen Punkte zu gewährleisten. Aber auf dem Weg zu diesem Ziel gibt es einige Hindernisse zu überwinden. Zum Beispiel bleibt die Glaubwürdigkeit und Unparteilichkeit der COMELEC als Institution fragwürdig. In diesem Lichte müssen die immer noch ungelösten Vorwürfe gesehen werden, dass die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004⁶⁷ manipuliert wurden, sowie die fragwürdige Beteiligung des früheren Vorsitzenden der COMELEC

an einem unseriösen Vertrag mit einem chinesischen Ausrüster⁶⁸, wie im Bericht oben erwähnt.

Ein zweites Hindernis ist die augenscheinliche Unfähigkeit der COMELEC, ein automatisches System der Stimmenzählung bei Wahlen per gesetzlicher Anordnung einzuführen. Dies führt einige Parteien zu der Annahme, dass hierdurch einige skrupellose COMELEC-Beamte geschützt werden sollen, die möglicherweise bei der Manipulation von Wahlergebnissen helfen.

III. Falls es Defizite in Bezug auf I. oder II. gibt, was sind die Ursachen für diese Defizite? Würden Sie sagen, dass die Implementierung des einen oder des anderen Prinzips in Ihrem Land weiter vorangeschritten ist? Falls ja, was sind die Gründe für den unterschiedlichen Implementierungsgrad? Welche Wechselwirkungen zwischen beiden Prinzipien lassen sich in Ihrem Land beobachten? Was sind die Konsequenzen dieser Wechselwirkung für die Implementierungsfrage?

DEMOKRATIE VERSUS RECHTSSTAATLICHKEIT?

Zwei Ereignisse in der neueren Geschichte der Philippinen illustrieren einen potenziellen Konflikt dieser zwei Konzepte.

Nach 20-jähriger Herrschaft beugte sich Präsident Marcos dem internationalen Druck und entschied, Blitzwahlen einzuberufen. Er trat gegen Corazon Aquino an, die Frau des ermordeten Oppositionellen Benigno Aquino. Ungeachtet der während der Wahlen aufgetretenen Unregelmäßigkeiten erklärte die Nationalversammlung *Batasang Pambansa* Marcos als Gewinner. Im Glauben, dass Aquino die Wahlen gewonnen hatte, traten der Sekretär der Nationalen Verteidigung und der Generalstab der Streitkräfte von ihren Ämtern zurück und riefen das Volk und die Streitkräfte auf, Aquino zu unterstützen. Dies führte im Jahr 1986 zu der unblutigen EDSA⁶⁹-Volksrevolution, die Marcos ins Exil schickte. Der wieder eingesetzte Oberste Ge-

⁶⁶ So Leila de Lima bei ihrem Amtseid bei der Übernahme des CHR-Vorsitzes am 14. Mai 2008.

⁶⁷ Dies bezieht den früheren Kommissar der COMELEC, Virgilio Garcillano, ein.

⁶⁸ Dies bezieht den früheren Vorsitzenden der COMELEC, Benjamin Abalos, ein.

⁶⁹ EDSA steht für Epifanio De Los Santos Avenue, die Hauptverkehrsstraße in der Hauptstadt Manila.

richtshof hatte anschließend die Legitimität der Regierung von Aquino zu prüfen und kam zu dem Urteil, dass sie eine De-jure-Regierung war, weil sie „von der Autorität der Volkssouveränität der Filipino eingerichtet wurde, auch wenn sie die Macht nicht gemäß der damals gültigen Verfassung übernahm.“⁷⁰

1998 wurde Joseph Estrada mit einer mehr als 40%igen Mehrheit der Stimmen zum Präsidenten gewählt – die größte Mehrheit in der Geschichte der Philippinen. Im Jahre 2000 wurde erhob der philippinische Senat Anklage gegen ihn wegen des Verdachts von Korruption. Während dieses Prozesses verließen die Staatsanwälte das Verfahren, weil sie die Mehrheit der Senatoren für befangen zugunsten Estrada hielten. Dies veranlasste die Menschen in der Hauptstadt Manila, sich noch einmal auf der EDSA zu versammeln, um die Amtsenthebung zu fordern. Schlüsselmitglieder des Kabinetts gaben auf und die Oberbefehlshaber der Streitkräfte und der nationalen Polizei verweigerten ihre Unterstützung. Estrada räumte seinen Amtssitz. Daraufhin leistete seine Vizepräsidentin, Gloria Macapagal Arroyo, ihren Eid als Präsidentin vor dem Obersten Richter und einigen Richtern des Obersten Gerichtshofs. Estrada ließ später in einem Prozess klären, ob ihr Eid rechtmäßig war. Obwohl keine absolute Einigkeit darüber erzielt werden konnte, entschied der Oberste Gerichtshof, dass Estrada „aufgegeben“ habe, indem er sein Amt niedergelegt und die Vizepräsidentin somit ermächtigt habe, die Präsidentschaft zu übernehmen. Diese Einschätzung der Richter beruhte auf zwei Aussagen, die Estrada gemacht hatte, kurz bevor er den Malacañang-Palast verlassen hatte, sowie auf den Kalendereintragen seiner Privatsekretärin.⁷¹

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Welches sind die Schlussfolgerungen, die aus den Ausführungen unter A. bis D. für die Frage gezogen werden können, ob in der Arbeit nationaler und internationaler Einrichtungen der Entwicklungskooperation Rechtsstaatsprogrammen der Vorzug vor

der Förderung demokratischer Reformen gegeben werden sollte?

Im Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind die Philippinen in dem Sinne einzigartig, dass unser aktuelles rechtliches Rahmenwerk auf der Grundlage des asiatischen Gedankenguts und Wertesystems beruht, das von Katholizismus und der spanischen Kultur geprägt und in Anlehnung an das amerikanische Regierungssystem – die demokratischen Prinzipien anstrebend – gestaltet wurde. Während die Rechtsstaatlichkeit immer schon Tradition war, wurden die Konzepte der Demokratie und Freiheit vom Westen inspiriert (obwohl es durchaus legitim ist, darüber zu spekulieren, dass dies ein natürliches Bedürfnis der Filipinos ist und ohnehin früher oder später verwirklicht worden wäre).

Wenn man aber die allgemeine Mentalität und Kultur der Menschen betrachtet, die auf den Philippinen oder in anderen asiatischen Ländern beheimatet sind, ist das Bedürfnis nach Rechtsstaatlichkeit größer als das nach Demokratie. In der Tat scheinen die Asiaten an ein Leben mit nur wenigen Rechten gewöhnt zu sein, und selbst diese wenigen Rechte wären sie bereit, für ökonomische Verbesserungen zu opfern. Wenn wir die Entwicklung der so genannten Tigerökonomien betrachten, wurde wirtschaftlicher Fortschritt schneller in den Ländern erreicht, die von wohlwollenden autoritären Regimen regiert wurden. Wie man es allerdings gewährleisten soll, dass ein autoritäres Regime wohlwollend bleibt, das ist ein gänzlich anderes Thema.

Man kann behaupten, dass die Philippinen sowohl in der Theorie als auch in der Praxis die Vorreiter in Asien waren und sind, was die westlich orientierte Demokratie betrifft. Und das Land hat seine Nachbarn in der wirtschaftlichen Entwicklung überholt. Man kann sich allerdings fragen, ob Demokratie für jeden Gültigkeit hat –vielleicht ist das, was für die Mehrheit gut ist, nicht unweigerlich für jeden Einzelnen gut; vielleicht sind einige Gesellschaften noch nicht bereit für die Verantwortung, die Demokratie auch bedeutet; vielleicht passt Demokratie eher zu Gesellschaften, die ein bestimmtes Niveau an wirtschaftlicher Entwicklung erreicht haben.

⁷⁰ In re Letter of Associate Justice Puno, 210 SCRA 589 (1992).

⁷¹ Estrada v. Arroyo, GR No. 146738, 2. März 2001 und 3. April 2001 (Antrag auf Nachprüfung).

Das zuvor Gesagte lehrt uns, dass internationale Entwicklungsorganisationen ihre Programme an die einmaligen landestypischen Charakteristika und spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Länder anpassen sollten. Sie sollten der Versuchung widerstehen, „vorgefertigte“ Lösungen zu verwenden. In Asien zum Beispiel würde es nicht „sicherer“ für internationale Entwicklungsorganisationen sein, in Rechtsstaatlichkeitsinitiativen zu investieren, nur weil der Bedarf an Rechtsstaatlichkeit grundlegender zu sein scheint als der Bedarf an Demokratie. Ein alternativer Handlungsansatz für die Philippinen wäre die Durchführung von Programmen, die die Menschen darin unterstützen, sachkundige Urteile fällen zu können, um unseren Institutionen und dem demokratischen Prozess zu helfen.