

In den Mühlen der Justiz

Das Rechtswesen der Philippinen verschleppt nicht nur Fälle, sondern auch Rechnungsprüfungen

Zahlen – Menschen, Fälle, Gelder – sind eine unordentliche und unerträgliche Mischung in philippinischen Gerichtssälen. Die folgenden Zahlen entzaubern jeglichen Mythos über die Ehrwürdigkeit von Frauen und Männern in schwarzen Roben. Einiges deutet darauf hin, dass diese Frauen und Männer gar eine permanente Herausforderung für die Verwalter des Gerichtssystems des Landes darstellen.

Malou C. Mangahas

Versuche der Judikative, mit eiserner Hand die alleinige Gewalt über ihren Haushalt und ihre finanziellen Machenschaften zu behalten, haben bereits regelmäßige Verzögerungen bei der Vervollständigung von Rechnungsprüfungen verursacht. Über die Umsetzung von Haushaltsrundschriften, die verpflichtend für den gesamten Verwaltungsapparat gelten, gibt es regelmäßig Auseinandersetzungen.

Laut dem Rechnungshof (*Commission on Audit – COA*) schreiten Rechnungsprüfungen der Gerichte daher ebenso langsam voran, wie die Mühlen der Justiz im gesamten Land mahlen.

Dies bedeutet weitestgehend, dass sich schlecht messen lässt, wie effektiv die Judikative ihr Budget einsetzt. Momentan sieht es jedenfalls so aus, als ob, gemessen an den selbst gesteckten Zielen der philippinischen Gerichte, ein Haushaltsvolumen von mehreren Milliarden Pesos zu keiner Leistungssteigerung geführt hat.

Nach eigenen Angaben der Gerichte reicht die Quote abgeschlossener Fälle von 22 Prozent bei den *Sandiganbayan* (Sonderstrafgericht für Korruptionsfälle), über 32 Prozent abgeschlossene Fälle bei Gerichten in erster Instanz bis zu einem »Hoch« von lediglich 60 Prozent abgeschlossener Fälle beim Obersten Gerichtshof.

Auf Platz Neun

Und das, obwohl ihre Schatullen vor Geldern aus verschiedenen Quellen überfließen. Im Haushalt für 2010 beispielsweise wurde der Judikative Mittel in

Höhe von 12,7 Milliarden Pesos (circa 223 Millionen Euro) zugeteilt, zusätzlich zu den erwarteten 1,7 Milliarden Pesos (circa 30 Millionen Euro) in Form von Inkassos aus Gerichtsgebühren, von denen Lebenshaltungskosten sowie weitere Zuschüsse für das Gerichtspersonal bezahlt werden.

Die Judikative taucht in der Tat stets unter den Top-Zehn Empfängern von öffentlichen Geldern auf. 2008 befand sich das Rechtswesen auf Platz neun der Liste, noch vor dem Außenministerium.

Zusätzlich erhalten philippinische Gerichte Zuschüsse für Projekte, die mithilfe der internationalen Zusammenarbeit umgesetzt werden. Allein im Jahr 2008 belief sich die Summe der Gelder im Rahmen des *Judiciary Reform Support Program* der Weltbank auf 1,29 Milliarden Pesos.

Diese Summen erscheinen riesig für einen kleinen, aber stark zentralisierten Staatsapparat mit mehr als 25.000 Angestellten, inklusive 2.194 Richter/innen. Könnten sich Gerichtsinsider durchsetzen, würden der Judikative noch weitreichendere Mittel zur Verfügung stehen, so dass Gehälter weiter angepasst werden und viele der Reforminitiativen erhalten bleiben könnten, die seit dem Jahr 2000 unter dem sogenannten *Action Program for Judicial Reforms* in die Wege geleitet wurden.

Derzeit fließen nahezu drei Viertel oder 70 Prozent der Gelder des Gerichtswesens in Personaldienstleistungen. Insgesamt wurden 8,8 Milliarden Pesos des 12,7 Milliarden Pesos starken Budgets für 2010 für Gehälter veranschlagt. Die Zuschüsse für Lebenshaltungskosten, welche von Gerichtsgebühren bezahlt werden, sind dabei noch nicht mit einberechnet.

Im krassen Kontrast dazu stehen die Kosten für Instandhaltung und andere operative Kosten (3,5 Milliarden Pesos, oder 27 Prozent des Gesamthaushalts) oder für den Kapitalaufwand mit jämmerlichen 362 Millionen Pesos oder 2,8 Prozent.

Die Autorin ist Journalistin beim Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ).

Dies erklärt zum Teil, warum für Gerichte der unteren Instanz heruntergekommene Gebäude und Einrichtungsgegenstände sowie begrenzte Finanzmittel eine zusätzliche Belastung zu der Überladung mit Fällen darstellen.

Eine Richterin auf 52.077 Filipin@s

Und all dies in einem Gerichtssystem, wo laut dem Jahresbericht des Obersten Gerichtshofs von 2008 auf jeden Richter 52.077 Filipin@s kommen und jeder abgeschlossene Fall durch zwei neue Fälle ersetzt wird.

Nach dem was man hört, wäre im philippinischen Gerichtswesen, ohne die großzügigen Darlehen und Kredite ausländischer Geberorganisationen keine Veränderungen möglich gewesen. Wie zum Beispiel die Computerisierung der Gerichtsakten oder der Aufbau eines regionalen Gerichtsverwaltungsbüros – eine traurige Randnotiz über den »Wert der Gerechtigkeit« in den Philippinen.

Gegen Ende 2007 wies die Prozessliste der Gerichte der unteren Instanz 674.917 unbearbeitete Fälle auf. Ein Jahr später hatte sich ihre Zahl auf 642.649, also um 32.268 Fälle reduziert – und das bei neu hinzugekommenen 333.597 Fällen.

Lokale Gerichte schlossen im Jahr 2008 bescheidene 418.031 Fälle ab. Dabei kam es lediglich in 282.236 Fällen zu einer Entscheidung oder einer Lösung der Fälle; 116.560 Fälle wurden unbearbeitet zu den Akten gelegt und 19.235 Fälle auf andere Gerichte übertragen.

Die am meisten überlasteten Gerichte waren gegen Ende 2008 die Regionalgerichte (*Regional Trial Courts*) mit 358.112 unbearbeiteten Fällen, gefolgt von den städtischen Gerichten (*Metropolitan Trial Courts*). Zu der Zeit arbeiteten nur 770 Richter/innen an *Regional Trial Courts* (bei 192 freien Stellen) und 69 Richter/innen an *Metropolitan Trial Courts* (bei 26 freien Stellen).

Doch wenn die Gerichte der unteren Instanz bereits einen geringen Nettofallabschluss zu verzeichnen haben, dann arbeiten die drei Gerichte dritter

Instanz – der *Court of Appeals* (Berufungsgericht), *Court of Tax Appeals* (vergleichbar mit dem deutschen Bundesfinanzgericht – Anm. der Red.) und *Sandiganbayan* – noch langsamer.

Der *Court of Appeals* schloss 2007 42,9 Prozent seiner Fälle und 2008 nur noch 41,2 Prozent der Fälle ab, während bei den anderen beiden Gerichten ein minimaler Fortschritt ersichtlich war. Bei beiden waren die Abschlussquoten jedoch weiterhin eher schlecht.

Die Abschlussrate des *Sandiganbayan* stieg von 11,7 Prozent (2007) auf 22,8 Prozent (2008), während die des *Court of Tax Appeals* im gleichen Zeitraum von 33,8 auf 36,4 Prozent anstieg.

Kein schönes Bild

Wenn die tatsächlichen Zahlen hinzugezogen werden, dann sieht die Situation nicht rosig aus.

Gegen Ende des Jahres 2008 hatten die Gerichte zweiter Instanz 28.906 eingegangene und 11.915 abgeschlossene Fälle zu verzeichnen – somit wurde weniger als die Hälfte der Fälle abgeschlossen.

Für das Finanzgericht galt: 1.082 eingegangene Fälle und 394 abgeschlossene Fälle.

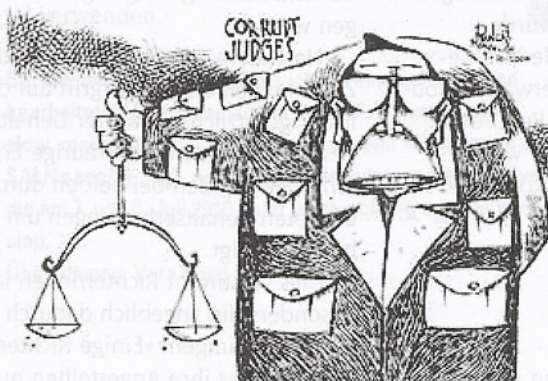
Für die *Sandiganbayan* sah es folgendermaßen aus: 2.805 eingegangene und 641 abgeschlossene Fälle, eine Erfolgsquote von weniger als 25 Prozent.

Der Oberste Gerichtshof, der sich aus 15 Richter/innen zusammensetzt, verfügt über eine Abschlussrate von 46 Prozent bei rechtlichen Angelegenheiten und 67 Prozent bei verwaltungsrechtlichen Fragen.

Dabei werden immer mehr Fälle vor dem höchsten Tribunal ausgetragen. Allein 2008 gingen 11.943 neue Fälle ein. Mehr als die Hälfte davon (7.032 Fälle) wurden abgeschlossen, nur acht Prozent mehr als im Vorjahr.

Disziplin und Strafen

Dem Obersten Gerichtshof wurde in einem kürzlich veröffentlichten Bericht keinerlei Fehlverhalten zur Last gelegt. Dennoch wurden 2008 27 Klagen gegen Personal des Obersten Gerichtshofs eingereicht. Im Gegensatz dazu musste sich das Berufungsgericht mit 50 verwaltungstechnischen Klagen auseinandersetzen. Das Bild der Richter, die an regionalen Gerichtshöfen arbeiten, ist zweigeteilt – von 317 eingereichten Klagen wurden 168 abgewiesen und gegen Richter/innen in städtischen Gerichten wurden 167 Verwaltungsklagen eingereicht, von denen 74 abgewiesen wurden. Die auferlegten Strafen vielen in allen Gerichten verhältnismäßig milde aus. Sie rangierten von Verwarnungen, Bußgeldzahlungen, Abmahnungen, Suspensionen bis hin zu der Streichung von Sonderzahlungen und Entlassungen.



Bei Überlastung wird auch gerne mal dazu verdient.

Quelle: Archiv

»Wert-gegen-Geld«

Das Berufungsgericht *Court of Appeals* führte derweil im Rahmen seines Berichts über das »Anti-Bestechungs-Gericht« aus dem Jahr 2009 eine Betriebsprüfung des *Sandiganbayan* durch. Diese Überprüfung konzentrierte sich auf wenige Leistungsindikatoren: umgehende Bearbeitung und Abschluss von Fällen.

Laut dem Berufungsgericht hat das *Sandiganbayan* im Jahr 2008 642 Fälle abgeschlossen, viel mehr als das eigentliche Ziel von 541 Fällen, »trotz des limitierten Budgets«. Weil sie mit weniger als dem veranschlagten Budget von 219.000 Pesos pro Fall auskamen, lobte das Berufungsgericht das *Sandiganbayan* für »Personaleffizienz und Effizienz des Programms, wodurch der Regierung Kosten erspart bleiben.«

Was das Berufungsgericht in ihrer Betriebsprüfung übersehen haben könnte, ist die bedeutende Tatsache, dass innerhalb der verschiedenen Gerichtstypen, die die philippinische Gerichtsbarkeit ausmachen, das *Sandiganbayan* die geringste Zahl an Fällen abschließt. Der Bericht ging zudem nicht darauf ein, ob es sich bei diesen um große, komplizierte Fälle mit umfassender Wirkung handelte.

Und trotz der vom Berufungsgericht gelobten »Effizienz« des *Sandiganbayan*, ist dieses mit zurzeit 2.164 Fällen überlastet.

Niemand würde allerdings gegen den Nutzen von solchen Überprüfungen argumentieren, insbesondere wenn es um die Kontrolle der Aufwendung finanzieller Mittel geht. Wenn die Justiz in den letzten Jahren nicht davon profitieren konnte, dann ist niemand außer ihr selbst daran schuld.

Dezentralisierungsbedarf

Laut der Direktorin des Berufungsgericht Rizalina Mutya, Leiterin der Gruppe B der Behörde, welche den Gerichten zugeordnet ist, könnte das Rechtswesen die Dinge für sich selbst um einiges einfacher machen, indem es seinen Haushalt, Buchhaltung und Prüfungsprozess dezentralisieren würde.

Momentan müssen sie »über fast alle ihre Geschäftsabwicklungen [...] dem Hauptverwaltungsbüro Bericht erstatten, anders als andere Behörden, die regionale Buchhaltungsbüros haben, welche sich am Ende des Jahres konsolidieren könnten«, so Mutya.

Gehaltserhöhung für Richter

Darüber hinaus ist die Frage, ob die von der früheren Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo versprochenen Gehaltserhöhungen behördenübergreifend

hindurch zusätzlich oder als ein Teil der Gehaltszulagen für Richter/innen, die kurz vorher durch ein anderes Gesetz bewilligt worden waren, gewährt werden sollen. Die Zahlungsforderungen der an Gerichten tätigen Beamten könnten sich mittlerweile auf eine Milliarde Pesos belaufen, eine Summe, die laut Gerichtsmitarbeiter/innen im Haushalt für 2010 noch nicht bedacht worden ist.

Das Problem nahm seinen Anfang, als Präsidentin Arroyo mit den Verfügungen Nr. 661 (vom 14. März 2007) und Nr. 719 (vom 1. Mai 2008) zwei aufeinanderfolgende Gehaltserhöhungen um jeweils zehn Prozent für zivile, uniformierte und militärische Mitarbeiter/innen in der Verwaltung bewilligte.

Das SAJ Gambit

Diese beiden Gehaltserhöhungen wurden den Gerichtsangestellten gezahlt, den Richter/innen allerdings noch nicht. Diese erhalten das sogenannte SAJ, »eine spezielle Zulage entsprechend den individuellen monatlichen Basisgehältern, die unter dem *Salary Standardization Law* gezahlt werden, und die Richter/innen und Gerichtsbeamten in ähnlicher Position gewährt werden.«

Das SAJ wurde 2003 mit dem *Republic Act 9227* ins Leben gerufen, »einem Gesetz, das eine spezielle Zuzahlung für Richter/innen und Beamte/innen mit hohen Dienstgraden gewährt«. Es wurde über einen Zeitraum von vier Jahren umgesetzt und die Extrazahlungen in Höhe von 25 Prozent der Grundgehälter gleichermaßen verteilt.

Der *Republic Act 9227* besagt, dass Mehrerträge der Inkassi, welche die Summe, die an die Empfänger gezahlt wird, überschreiten, »vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofs verwendet werden können, um anderen Gerichtsangestellten, die nicht von den Leistungen des genannten Gesetzes profitieren, spezielle Zulagen zu gewährleisten.« Die Geldmittel für den SAJ stammen aus gesetzlichen Abgaben, die mit der Rechtsverordnung 141 der Gerichtsordnung festgelegt, verhängt und eingezogen werden.

Nach dem SAJ Gesetz »sollen diese speziellen Zuzahlungen als ein Vorgriff auf die Umsetzung jeglicher gesetzlich gewährter Gehaltserhöhungen angesehen werden.« Das traurige Ergebnis: die Richter/innen wurden bei beiden durch Arroyo angeordneten Gehaltserhöhungen um zehn Prozent nicht berücksichtigt.

Dies verstimmte Richter/innen landesweit, ganz besonders die angeblich dadurch geschaffenen Gehaltsverzerrungen. »Einige Richter haben sich beschwert, dass ihre Angestellten nun besser bezahlt werden als sie«, so ein Angestellter des hohen Gerichts.

Die Vorrechte des Präsidenten

Innerhalb des Geltungsbereichs der *General Appropriations Act* (GAA) sind jedoch die Vorrechte des Obersten Gerichtshof sehr gut festgeschrieben. Der GAA schreibt »Spezielle Vorschriften betreffend des Gerichtswesens« vor, wie z.B.:

Eine Organisationsstruktur: »Der Präsident des Obersten Gerichtshofs ist ermächtigt, die Organisationsstruktur des Gerichtswesens zu entwerfen und einzuführen, Gehälter, Beihilfen und andere Leistungen für ihr Personal festzulegen, und, so es das öffentliche Interesse verlangt, die Auflistung der Dienstverträge anzupassen um die Übernahme von einzelnen Posten oder die Schaffung neuer Positionen im Gerichtswesen abzudecken.«

Nach der Vergrößerung eines jeden Postens im Haushalt des Gerichtshofs, kann der Präsident des Obersten Gerichtshofs die amtierenden Richter dritter Instanz ermächtigen, »die Ersparnisse aus einem jeden Posten ihrer jeweiligen Zuteilungen für die Instandhaltung, Reparatur und Verbesserung ihres Gerichtsgebäudes und anderer Einrichtungen aufzuwenden; um angegliche Pensionszahlungen an pensionierte Richter, außergewöhnliche Ausgaben, Transport mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Aufwandsentschädigungen und Gehaltszusätze für Richter, Angestellte des Gerichts, sowie weitere Beamte/innen des Gerichts, notwendige Ausgaben für die Beschäftigung von befristeten Angestellten für die Gerichtsverwaltung sowie Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Richter/innen zu bestreiten.«

Hinsichtlich der Zahlungen an pensionierte Richter/innen ist der Präsident des Obersten Gerichtshofs befugt »die Zahlung von angepassten Pensionsraten an Richter/innen in Rente zu bewilligen, so wie sie durch bestehende Gesetze und administrative Rundbriefe des Obersten Gerichtshofs geändert wurden.«

Mit solch breit angelegten Befugnissen bleibt für die Gerichte lediglich die Aufgabe bestehen, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, wie sie all die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel verwenden.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und bearbeitete Version der Artikel »Wheels of justice grind slow, results, audit of funds slower« sowie »Justices keep SALNs secret. High court black hole in transparency drive« die am 7. und 8. Juli 2010 unter www.pcij.org erschienen sind.

Übersetzung: Vera Frieg

Der Oberste Gerichtshof: Das schwarze Loch auf der Straße der Transparenz

Seit mehreren Jahren besteht das Gerichtswesen auf sein vermeintliches Vorrecht, Informationen und Dokumente von öffentlichem Interesse nicht preiszugeben, trotz höchstem Widerstand durch Anti-Bestechungs-Gesetze und die Verfassung.

Zum einen verweigert sich der Oberste Gerichtshof seit 2001 mit mehreren Eingaben stur einer Veröffentlichung von Vermögensübersichten (*statements of assets, liabilities and net worth* – SALN) seiner Mitglieder sowie der 2.194 Richter/innen und 23.224 weiteren Gerichtsangestellten. Das Argument des Gerichtshofs: Die Mitglieder des Richterstuhls müssen vor Bedrohungen durch feindliche Parteien und Prozessführer geschützt werden.

Was auch immer die Gründe sein mögen, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass, wenn es um die Preisgabe von Informationen über den persönlichen Wohlstand von Richter/innen sowie um die Gelder, die den Gerichten zur Verfügung stehen, geht, die Judikative weitaus weniger entgegenkommend ist als die meisten Behörden der Exekutive oder gar der Senat.

Die seit 2006 unternommenen Bemühungen seitens des PCIJ (*Philippine Center for Investigative Journalism*), Kopien der SALN der Richter/innen zu erhalten wurden vom Obersten Gerichtshof abgeblockt.

Und das, obwohl der *Republic Act 6713* oder der »Verhaltenskodex über ethische Standards für Beamte und öffentliche Angestellte« von ihnen genauso wie von anderen Beamten verlangt, »beeidigte Erklärungen zu erstellen und einzureichen. Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, ihre Vermögenserklärungen sowie finanzielle und Geschäftsinteressen zu kennen, inklusive derer der jeweiligen Ehepartner/innen und unverheirateten Kinder unter 18 Jahren, die in ihrem Haushalt leben.«

Das Gesetz bekräftigt zudem, dass diese Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. »Alle Erklärungen, die unter dieses Gesetz fallen, sollen zu vernünftigen Öffnungszeiten einsehbar sein. (...) Solche Erklärungen sollen zehn Arbeitstage nach der verlangten Ablage zur Kopie oder zur Vervielfältigung zur Verfügung stehen.«