

von  
Jan Pingel

## Kampf gegen Straflosigkeit 2.0

### Der EU Einsatz gegen Straflosigkeit in den Philippinen

Der Autor ist Friedens- und Konfliktberater, arbeitete für die Menschenrechtsorganisation IPON auf den Philippinen und ist seit Mai 2013 Geschäftsführer des philippinenbüro e.V.

Im Juli 2013 startete das *European Union – Philippines Justice Support Programme II (EPJUST II)*, ein mit 10 Millionen Euro gefördertes Unterstützungsprogramm für Reformen des philippinischen Justizsystems. Ziel des Programms ist die Stärkung der Leistungsfähigkeit der philippinischen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere im Kampf gegen extralegale Tötungen.

Im Zuge der Unterstützungsmaßnahmen sollen der Zugang zum Rechtssystem verbessert und das vorherrschende Klima der Straflosigkeit vermindert werden. Die Erwartungen auf beiden Seiten – EU sowie Philippinen – sind hoch und die finanziellen Mittel zur Erreichung der engagierten Ziele setzen die Akteure unter Erfolgsdruck. Drei Jahre haben die EU und die philippinischen Akteure nun Zeit, ihren Worten auch Taten bzw. Ergebnisse folgen zu lassen und die so nötigen Verbesserungen des Justizsystems umzusetzen.

In den letzten Jahren sind in den Philippinen viele hundert Menschenrechtsverteidiger/innen von bewaffneten Sicherheitskräften ermordet worden. Die Opfer sind überwiegend Journalist/innen, Mitglieder politischer Parteien, Gewerkschafter/innen oder Landreform- und Antibergrbauaktivist/innen. Bisher ist es nur in sehr wenigen Fällen zu Verhaftungen und Verurteilungen der mutmaßlichen Täter und

Hintermänner in Politik, Militär und Polizei gekommen. Das Justizsystem der Philippinen ist seit jeher in einem desolaten Zustand. Die einzelnen Teile des Systems wie Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte arbeiten kaum zusammen, sind durch Korruption und Patronage angreifbar und verschlimmern so die Situation weiter.

#### EU-Programme zur Unterstützung des Justizsektors

Die Reformierung dieses maroden Justizsystems ist eine langfristige Bestrebung und bedarf einer umfassenden und ernsthaft umgesetzten Strategie, die alle relevanten Akteure einbindet, fördert und fordert. Mit dem neuen Programm *EPJUST II* formuliert die *Europäische Union* (erneut) den Anspruch eine solche Strategie zu verfolgen. Das Programm mit dem Titel *Justice for All: Enhancing Accessibility, Fighting Impunity*, dem mit 10 Millionen Euro bis 2016 ein prall gefülltes Budget zur Verfügung steht, baut auf vorhergegangenen Bemühungen und philippinischen Initiativen auf.

Das Programm besteht aus drei Komponenten, die als Kernfelder zur Verbesserung der Situation identifiziert wurden: (1) **Der Zugang zum Rechtssystem** zielt darauf ab, insbesondere armen und benach-

Bisher keine Gerechtigkeit für die Opfer des Ampatuan Massakers. Das Foto zeigt Freunde, Familie und Kollegen der Opfer bei einer Kundgebung in Manila im April 2010  
Foto: E. L. Kotte



teiligten Bevölkerungsgruppen den Zugang zur Justiz und zu rechtlichen Informationen zu erleichtern und die Gewährleistung von schneller und fairer Gerichtsbarkeit auf allen Ebenen zu erweitern. (2) Die **Straflosigkeit zu beenden** zielt darauf ab, die Strafjustiz in ihrer Effizienz bei der Verhütung und Bestrafung schwerer Verbrechen wie außergerichtlichen Hinrichtungen und Zwangsverschwinden zu stärken. Und (3) die **Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht** zielt darauf ab, interne Evaluationsstrukturen zu optimieren und externe Überprüfungsmechanismen des Justizsystems zu gewährleisten.

Auf Grundlage von Indikatoren wie Armutstruktur, Situation von Minderheiten und indigener Bevölkerung sowie der Häufung von schweren Menschenrechtsverletzungen wurden neben Metro Manila folgende Provinzen als Konflikt- und Programmgebiete im Rahmen von EPJUST II identifiziert: Abra, Camarines Sur, Nueva Ecija, Pampanga, Capiz, Leyte, Oriental Mindoro, Western Samar, Lanao del Norte, Maguindanao, Sultan Kudarat und Zamboanga del Norte.

*EPJUST II* ist ein Folgeprogramm zweier von der EU finanzierter Programme seit 2003. Als erstes legte das *Access to Justice for the Poor Program* den Fokus auf den Zugang zu rechtlichen Informationen, die Verbesserung der administrativen Abläufe innerhalb der Judikative auf Gemeindeebene sowie auf Trainings für Justizmitarbeiter/innen im Bereich Menschenrechte. Von Oktober 2009 bis April 2011 wurde dann *EPJUST I* durchgeführt, das, ausgestattet mit einem Budget von vier Millionen Euro, versuchte, die (technischen) Fähigkeiten von Mitarbeitern der Strafjustiz und der Sicherheitskräfte zu verbessern um auf diese Weise letztendlich außergerichtliche Hinrichtungen und Zwangsverschwinden zu verhindern und zu verurteilen. Es ist zu hoffen, dass in Ausgestaltung des neuen Programms vermehrt unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden werden. Diese könnten bedrohten Menschenrechtsverteidiger/innen auf lokaler Ebene eine Stimme geben – ein Aspekt, der in den Vorläuferprogrammen offensichtlich fehlte.

### Die Bemühungen tragen erste Früchte

Die Regierung in Manila begrüßt die Unterstützung durch die EU und sieht darin die Möglichkeit bestehende Bemühungen im Land zu stärken. Auch aufgrund des starken internationalen Drucks zeigt die philippinische Regierung tatsächlich einige Bestrebungen, die Menschenrechtssituation zu verbessern. So wurde 2009 das Gesetz zum Verbot von Folter erlassen und 2011 das Römische Statut des Internationalen Gerichtshofs unterzeichnet. Außerdem wurde versucht den Zugang zu Rechtsmitteln für

arme Bevölkerungsgruppen dadurch zu erleichtern, dass Gerichtskosten erlassen werden. Innerhalb der Armee- und Polizeistrukturen wurden in den letzten Jahren landesweit Menschenrechtsbeauftragte ernannt, die als interne Beobachter und externe Ansprechpartner agieren sollen.

Diese Bemühungen tragen erste Früchte und müssen mit Blick auf die alarmierende Menschenrechtssituation unter Präsidentin Arroyo als echter Fortschritt gesehen werden. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich elementare Bereiche des Justizsystems unverändert problematisch darstellen. Und dies sind vor allem die Bereiche, die das neue EU-Programm adressiert: Zugang großer Teile der Bevölkerung zum Justizsystem und zu Rechtsmitteln, sowie die Bekämpfung der vorherrschenden Straflosigkeit.

Genügend Beispiele zeigen, dass die Unterzeichnung internationaler Abkommen nicht zwangsläufig die Situation von Menschenrechtsverteidiger/innen im Land verbessert. Die Bestimmungen sind in den Philippinen häufig nur teilweise in einer entsprechenden nationalen Gesetzgebung umgesetzt worden – und wo dies geschehen ist, werden sie von Sicherheitskräften und Staatsanwaltschaften nur unzureichend berücksichtigt.

Seit den *All-Out war* – Jahren unter der ehemaligen Präsidentin Arroyo ist die Anzahl außergerichtlicher Hinrichtungen zwar zurückgegangen, die grundlegenden Probleme aber bleiben. Trotz der angesprochenen Bemühungen extralegale Tötungen, Zwangsverschwinden, Folter und die Straflosigkeit der Täter zu beenden, konnten fundamentale Menschenrechtsverletzungen nicht gestoppt werden. Allein im ersten Jahr unter Präsident Aquino wurden von der philippinischen Menschenrechtskommission *CHR 64* neue Fälle von politischen Morden gezählt. In den meisten Fällen gibt es starke Anzeichen dafür, dass die Täter aus den Reihen von Polizei, Armee und Paramilitärs stammen. Die philippinische Menschenrechtsorganisation *Karapatan* zählt seit dem Amtsantritt Aquinos sogar mittlerweile 142 dokumentierte Fälle von extralegalen Tötungen, 164 versuchte politische Morde, 16 Fälle von Zwangsverschwinden, 76 Fälle von Folter und 293 Festnahmen politischer Gegner.

Die Maßnahmen unter *EPJUST I* bis 2011 wurden von der philippinischen Regierung als wichtiger Erfolg zur Gewährleistung der Menschenrechte dargestellt. Im Rahmen des Berichts zum *Universal Periodic Review UPR 2012* des UN-Menschenrechtsrats spricht die Aquino Administration von einer großen Chance extralegalen Tötungen und Zwangsverschwinden im Land ein Ende zu setzen. Nur haben, wie die Zahlen zeigen, die Bemühungen fundamentale Menschenrechtsverletzungen zu beenden, nicht zu signifikanten Veränderungen geführt. Neben dem EU-Programm wurden *task forces* gegründet, Unter-

Protestveranstaltung in Manila gegen politische Morde und Straflosigkeit  
Foto: archiv



suchungsausschüsse eingerichtet und ministeriumsübergreifende Gremien ins Leben gerufen, die allesamt das Ziel haben politische Morde zu verhindern bzw. aufzuklären. All diese Schritte, inklusive der EU Programme, vermitteln den Eindruck, dass tatsächlich etwas passiert und sich die Regierung der menschenrechtlichen Probleme ernsthaft annimmt. Dieser Eindruck täuscht nicht; es sind allerdings auch Schritte, die davon ablenken, dass es kaum Verurteilungen von Tätern und mutmaßlichen Drahtziehern gibt.

### Interne Konflikte müssen friedlich gelöst werden

Seit der Amtsübernahme Aquinos im Jahr 2010 wurden nur in drei Fällen von extralegalen Tötungen die Täter verurteilt. In allen drei Fällen, in denen die Opfer kritische Journalisten waren, wurde allerdings nicht in Richtung möglicher Drahtzieher der Verbrechen ermittelt. Immer wieder kommt es zwar zu Untersuchungen und Anklagen, Haftbefehle werden allerdings kaum ausgestellt und umgesetzt. Zu selten kooperieren die Sicherheitsapparate bei der Verwicklung des eigenen Personals in schwere Menschenrechtsverletzungen mit den zivilen Akteuren der Strafjustiz.

Das andauernde Engagement der EU im Bereich der Menschenrechte ist wichtig und trägt, neben der direkten Unterstützung, auch dazu bei, den internationalen Druck auf die politische Führung in Manila und die Sicherheitskräfte des Landes hoch zu halten. Reformen des Justizsystems und signifikante Verbesserungen der Menschenrechtssituation können zwar

von außen angeregt und unterstützt werden, müssen letztendlich aber von innen kommen.

Um fundamentale Menschenrechtsverletzungen wie extralegale Tötungen, Folter und Zwangsverschwinden nachhaltig zu verhindern, muss die philippinische Regierung es schaffen, interne Konflikte um Land, Bergbau und Umwelt friedlich zu lösen, die Bürger effektiv zu schützen und eine militärische Aufstandsbekämpfung entlang menschenrechtlicher Standards zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund bleibt zu beobachten, ob im Rahmen des *EPJUST II* – Programms tatsächliche Veränderungen des Justizsystems bewirkt werden können und vor allem, ob die angestrebten institutionellen Reformen zur Verhinderung und Aufklärung fundamentaler Menschenrechtsverletzungen beitragen können. Die bisherigen Bemühungen und engagierten neuen Ziele sind eindeutig Schritte in die richtige Richtung. (Zu) oft allerdings haben philippinische Menschenrechtsverteidiger/innen schon erlebt, dass intern und extern angekündigte Reformen und neue Gesetze in der Realität nicht zu den erhofften Verbesserungen ihrer Situation geführt haben.

### Anmerkung

Eine extralegale Tötung (extra-judicial killing) ist eine willkürliche und vorsätzliche Tötung eines Menschen, meistens ausgeführt auf Anordnung, unter Beteiligung oder mit Duldung von Regierungen, ohne dass ein ordentliches Gericht eine Todesstrafe verhängt oder die Hinrichtung angeordnet hat.