

# Zeit zu handeln: Enact Disappearance Act!

## Eine neue Gesetzesinitiative zum Verschwindenlassen in den Philippinen

**Noch immer finden in den Philippinen politisch motivierte Entführungen statt. Die mögliche Ratifizierung des »Enforced Disappearance Act« birgt die Hoffnung, dass sich die Menschenrechtssituation diesbezüglich verbessert.**

**Christoph Schlegel**

Eine der häufigsten Menschenrechtsverletzungen in den Philippinen ist das sogenannte Verschwindenlassen (enforced disappearance). Das Verschwindenlassen hat in den Philippinen leider eine lange Tradition. Als erster »desaparecido« (Verschollener) gilt der damalige Vorsitzende der linksgerichteten Jugendorganisation *Kabataang Makabayan* Carlos »Charlie« del Rosario, der 1971 verschwand.<sup>1</sup> Dieser erste dokumentierte Fall geschah in einer Zeit, in der die Philippinen mehrere Krisen überwinden mussten: Einerseits hatte das Land mit den Auswirkungen von Taifunen und Überschwemmungen zu kämpfen, die 1971 und 1972 dafür sorgten, dass es zwei aufeinanderfolgende Missernten gab. Andererseits gab es auch eine politische Krise. Die Regierung hatte sich im Wahlkampf 1969 finanziell übernommen und in Folge dessen eine enorme Staatsverschuldung verursacht, welche zum Wertverlust des Peso und einer erhöhten Inflation führte. Zwischen 1970 und 1972 stiegen die Verbraucherpreise deswegen um 32 Prozent. Ähnlich wie heute trieb die Wirtschaftskrise die Menschen auch Anfang der 1970er Jahre auf die Straße und sie demonstrierten für Reformen. Staatspräsident Ferdinand Marcos stand unter zunehmendem politischen Druck, was er am 21. September 1972 zum Anlass nahm das Kriegsrecht auszurufen und die Philippinen fortan diktatorisch zu regieren. Er ließ etliche Oppositionelle verhaften, schloss den Kongress und oppositionelle Medien und regierte fortan per Dekret. Während dieser Zeit wurde das

Verschwindenlassen zu einem zentralen Instrument des Machterhalts. Statistiken der Angehörigenorganisation FIND (*Families of Victims of Involuntary Disappearance*) zufolge gab es unter dem Marcos Regime 878 politische Entführungen. Nur 138 Entführte sind je wieder lebendig aufgetaucht. 613 Menschen gelten noch heute als vermisst und 127 Menschen wurden tot aufgefunden. Aber wenn von Machterhalt und Entführung die Rede ist, drängt sich die Frage nach der Definition auf.

### Was genau bedeutet »Verschwindenlassen«?

Eine juristische Definition findet sich zum Beispiel im Rom Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), welchem die Philippinen seit Ende 2011 angehören. In Artikel 7 Absatz 2i) wird das »zwangsweise Verschwindenlassen von Personen« definiert als

»die Festnahme, den Entzug der Freiheit oder die Entführung von Personen durch einen Staat oder eine politische Organisation oder mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates oder der Organisation, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen oder Auskunft über das Schicksal oder den Verbleib dieser Personen zu erteilen, in der Absicht, sie für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen.«<sup>2</sup>

Obleich diese Definition des Rom Statuts nicht sehr eingängig ist, so beschreibt sie fast alle wesentlichen Elemente des Verschwindenlassens. Oft ist der Staat direkt oder indirekt beteiligt; in den Philippinen sind es häufig Angehörige der Armee, die wegen Entführung verdächtigt werden. Bei vielen Entführungen ist nichts oder nur wenig über die Umstände bekannt und auch die staatlichen Behörden streiten jede Verbindung ab. Teils werden die Opfer aber auch auf

Der Autor ist Jurist mit einem Bachelor in Europarecht. Er macht derzeit seinen Master in Maastricht in »Globalisation and Law« mit dem Schwerpunkt Menschenrechte.

unrechtmäßige Art und Weise festgenommen und im Anschluss weigern sich die Behörden Auskunft über den Verbleib der Person zu erteilen.

Ein wichtiger Punkt fehlt jedoch in der Definition des Rom Statuts, weil er für den juristischen Tatbestand unerheblich ist: Wie die Statistiken aus der Marcos Zeit belegen, werden die meisten Entführten früher oder später getötet. Zudem berichten Überlebende davon, dass sie während ihrer Inhaftierung gefoltert wurden. Das Verschwindenlassen schließt also häufig eine Vielzahl von weiteren, schweren Menschenrechtsverletzungen mit ein. Der Fall von Raymond Manolo zeigt, dass der Horror für die Opfer selbst dann noch kein Ende findet, wenn sie aus der Haft entlassen werden oder fliehen können. Raymond Manolo und sein Bruder wurden 2006 von philippinischen Sicherheitskräften aufgegriffen und beschuldigt Mitglieder der maoistischen NPA (*New People's Army*) zu sein. Während ihrer Haft wurden die Brüder gefoltert. Eines Nachts als die Wachen betrunken einschliefen, gelang ihnen die Flucht. Raymond Manolo berichtet gegenüber *Amnesty International*:

»Ich bin frei, aber ich bin nicht wirklich frei [...] ich bewege mich unter ständiger Angst. Die Soldaten können mich jederzeit schnappen. Alles was sie tun müssen ist ihre Uniformen ablegen und sie können mich jederzeit anonym aufgreifen. Ich habe keine Zweifel, dass das Militär das kann.« (Amnesty International, 2011)

Die Entführten selbst sind aber nicht die einzigen Opfer. Es leiden auch die Familien der Entführten. Sie können sich oft nicht effektiv für ihre Angehörigen einsetzen, weil die Behörden keine Auskunft geben und so leben sie in quälender Ungewissheit.

Im Laufe der Jahre hat die Anzahl der Entführten in den Philippinen stark abgenommen und nur unter der Regierung von Gloria Arroyo stieg die Zahl erneut. Im August 2010 kam es zum Regierungswechsel in den Philippinen, was damals als hoffnungsvolles Signal für die Menschenrechtssituation in den Philippinen gewertet wurde. Leider werden auch unter der Regierung von Präsident Aquino weiterhin Menschen aufgrund von politischen Motiven entführt. Die Menschenrechtsorganisation *Karapatan* dokumentiert acht Entführungen für den Zeitraum zwischen Juli 2010 und September 2011. Von den acht Entführten werden noch immer drei vermisst, während eine Person tot aufgefunden wurde. Vier Entführte sind lebend wieder aufgetaucht (*Karapatan*, 2011).

#### Gesetzesinitiativen

Aktuell ist das Verschwindenlassen im philippinischen Strafrecht nicht unter Strafe gestellt. Opfer und deren Familien müssen daher auf Freiheitsberau-

bung, Folter, Mord oder Entführung klagen, wenn Sie vor Gericht ziehen. Dieser Missstand macht die ohnehin schon langwierigen Gerichtsverfahren ungleich schwerer, da so die Beweislast erhöht wird.

Schon seit über zehn Jahren gibt es Pläne für ein Gesetz, welches den Straftatbestand des Verschwindenlassens in das philippinische Recht einführt. So liegt auch nun dem Kongress wieder ein Gesetzesentwurf zur Abstimmung vor. Der Senat hat den Entwurf mit dem Titel »*An Act Defining and Penalizing the Crime of Enforced or Involuntary Disappearance*« bereits im Juli 2011 verabschiedet und nun muss das Repräsentantenhaus über den Gesetzesentwurf beraten.<sup>3</sup> Neben dem Verbot des Verschwindenlassens beinhaltet der Gesetzesentwurf auch das Recht eines jeden, im Falle seiner Verhaftung, einen Dritten über seinen Aufenthalt zu informieren. Weitere Neuerungen sind ein offizielles Verzeichnis aller Gefängnisse und Häftlinge, mehrere Informationspflichten, welche die Suche erleichtern und für Transparenz sorgen sollen und Inspektionen der Gefängnisse durch die philippinische Menschenrechtskommission (CHR). Zudem wird der Straftatbestand ausreichend weit gefasst und bestraft neben den Tätern auch Anstifter und Gehilfen mit lebenslanger Haft.

Bei rascher und effektiver Umsetzung hat das Gesetz also das Potenzial wichtige Lücken im philippini-



Raymond Manolo berichtet von körperlichen und psychischen Wunden, die er aufgrund von schwerer Folter bis heute mit sich trägt. Foto: L. Breining

schen Strafrecht zu schließen und Veränderungen herbeizuführen, die wirksam den Schutz vor Verschwindenlassen erhöhen.

#### Internationale Rechtswege

Das Rom Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bezeichnet das Verschwindenlassen in Artikel 7 als

Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Es gibt insgesamt drei Möglichkeiten, wie ein Fall vor den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gelangen kann. Entweder ein Land, welches Vertragspartei ist, verweist einen Fall zum IStGH oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bittet das Gericht um Strafverfolgung. Die dritte Möglichkeit ist, dass der Ankläger des Gerichtshofs das Gericht um einen internationalen Haftbefehl bittet und auf diese Weise ein Verfahren einleitet. Alle drei Möglichkeiten sind auch im Falle der Philippinen denkbar. Der momentan flüchtige Gen. Palparan könnte also nach seiner Verhaftung nach Den Haag ausgeliefert werden. Die Schutzwirkung, die von dieser Tatsache für die philippinische Bevölkerung ausgeht, fällt aber eher gering aus. Das Rom Statut zielt nämlich vor allem auf Verbrechen ab, welche in Bürgerkriegen oder ähnlichen Konfliktsituationen begangen werden. In Artikel 7 Absatz 1 ist von einem »ausgedehnten oder systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung« die Rede. Bei einem einzelnen Entführten ist dieses Kriterium wahrscheinlich eher nicht gegeben. Damit der IStGH aktiv wird, müssten vermutlich noch viel mehr Fälle bekannt werden und man müsste in der Lage sein, die Taten auf einen Drahtzieher zurückzuführen. Ein Beispiel ist der jüngste Fall in Den Haag: Nach seiner Auslieferung durch die neue Regierung der Elfenbeinküste muss sich niemand geringerer als Ex-Präsident Laurent Gbagbow wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantworten. Verfahren wie diese kommen meistens durch politischen Druck sowie öffentliches und internationales Interesse zustande.

### Ausblick

Das »Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen« ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten, wurde aber bisher von den Philippinen nicht unterzeichnet. Doch wird der beschriebene »Disappearance Act« durch den Kongress tatsächlich bald verabschiedet, ist der Weg zur internationalen Ebene nicht mehr weit. So würden sich die Philippinen dazu verpflichten die Straftat des Verschwindenlassens zu verfolgen und die internationale Staatengemeinschaft würde darüber wachen. Sollte dies nicht geschehen, verpflichtet sich der unterzeichnende Staat mutmaßliche Täter an internationale Gerichte (vorzugsweise den IStGH) auszuliefern.

Durch das Inkrafttreten der Konvention wurde auch der internationale »Ausschuss zu erzwungenem Verschwindenlassen« (*Committee on Enforced Disappearance*) gegründet (Art.26 ff.). Er ist dafür zuständig die Umsetzung der Konvention in den Vertragsstaaten zu überwachen, kann selbstständig Untersuchungen einleiten und in Kooperation mit der Regierung auch Ortsbesuche durchführen. All dies führt dazu, dass die internationale Gemeinschaft ganz konkret auf das Einhalten von Normen pochen kann. Neben dem Tadel im Falle von unzureichender Umsetzung, sollte aber auch nicht vergessen werden, dass das Unterzeichnen mehr Kooperationsbereitschaft und Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft bedeutet. Nicht zuletzt würden die Zusagen, welche die Philippinen bei der letzten UPR Anhörung vor dem UN-Menschenrechtsrat 2008 gemacht haben, durch die Ratifizierung eines weiteren internationalen Vertrages zum Schutz der Menschenrechte an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Sollte der Disappearance Act verabschiedet werden und ihm dann noch die Konvention als internationales Instrument folgen, so bestünde Hoffnung, dass das Klima der Straflosigkeit, zumindest im Zusammenhang mit Verschwindenlassen, endet und Opfer und Familien sich effektiver zur Wehr setzen können.

### Anmerkungen

- 1) Francis Isaac, *The Long Road to Justice Enforced Disappearances in the Philippines (1971-2008)*, S.135, Artikel abrufbar unter [http://www.afad-online.org/rsl/phil\\_art\\_pg\\_133\\_158.pdf](http://www.afad-online.org/rsl/phil_art_pg_133_158.pdf)
- 2) Der Text des Rom Statuts ist u.a. erhältlich auf der Webseite des Auswärtigen Amtes, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/340540/publicationFile/3556/RoemischesStatut.pdf;jsessionid=C74C13D0D51AE6EBCF858551A26A2722>. Der Gesetzesentwurf (Senate Bill 2817) ist ein Zusammenschluss von verschiedenen Initiativen und im PDF-Format auf der Website des Senats erhältlich: [http://www.senate.gov.ph/lis/bill\\_res.aspx?congress=15&q=SBN-2817](http://www.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=15&q=SBN-2817)

