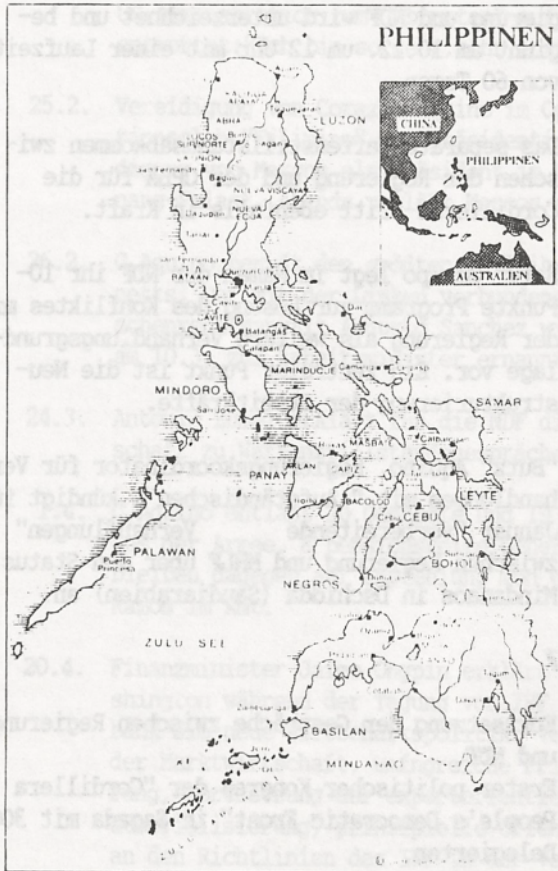


Widersprüchliche neue Verfassung — eine kommentierte Dokumentation



Mit überwältigender Mehrheit sprach sich die philippinische Bevölkerung in einem Referendum am 2. Februar 1987 für die neue Verfassung aus, die von einem von Corazon Aquino berufenen 48köpfigen Gremium erarbeitet worden war. Das Dokument ist so umfangreich und vielfältig bzw. widersprüchlich, daß davon ausgegangen werden kann, daß sein Inhalt für den Abstimmungserfolg weniger von Bedeutung war als die damit verbundene Bestätigung der Präsidentin (und ihres Vize Laurel) bis zum Jahr 1992.

Mit überwältigender Mehrheit sprach sich die philippinische Bevölkerung in einem Referendum am 2. Februar 1987 für die neue Verfassung aus, die von einem von Corazon Aquino berufenen 48köpfigen Gremium erarbeitet worden war. Das Dokument ist so umfangreich und vielfältig bzw. widersprüchlich, daß davon ausgegangen werden kann, daß sein Inhalt für den Abstimmungserfolg weniger von Bedeutung war als die damit verbundene Bestätigung der Präsidentin (und ihres Vize Laurel) bis zum Jahr 1992. Die Inhalte der neuen Verfassung waren demgegenüber in der Verfassungsgebenden Versammlung und unter den verschiedenen politischen Kräften des Landes heiß umstritten. Die rechte Opposition unter Enrile sah damit die "Aquino-Diktatur" festgeschrieben, die Kommunistische Partei lehnte den Entwurf ab, da er "proimperialistisch und gegen das Volk" gerichtet sei, der ehemalige Minister für Lokalverwaltungen Pimentel sprach von "einer neuen liberalen und demokratischen Verfassung", und Alex Magno, reger Publizist und Mitarbeiter des "Third World Studies Center" in Manila, von einer "sozialdemokratischen" bzw. "gelben Verfassung", die "symbolisch (ist) für die Februarunternehmung. Sie ist ideologisch weit

verzweigt und infolgedessen geneigt, ans Banale zu grenzen." Angesichts dermaßen divergierender Meinungen scheint es sinnvoll, zumindest die wichtigsten und am meisten diskutierten Passagen der neuen philippinischen Verfassung vorzustellen, zumal sie natürlich einen Rahmen setzt für die politische Entwicklung des Landes.

Menschenrechte

Von allen "demokratischen Kräften gelobt wird der "antifaschistische Charakter" (Alex Magno) des Dokuments, was sich z.B. in der Einrichtung einer ständigen Menschenrechtskommission ausdrückt. Deren wichtigste Befugnisse und Funktionen sind:

"1. Auf eigene Initiative oder Beschwerde einer anderen Partei alle Formen von Menschenrechtsverletzungen einschließlich Bürger- und politische Rechte zu untersuchen (...);
3. Angemessene gesetzliche Bestimmungen zu schaffen zum Schutz der Menschenrechte aller Personen innerhalb der Philippinen sowie von Filipinos, die außerhalb des Landes leben, und für präventive Maßnahmen sowie Rechtshilfedienste für Unterprivilegierte, deren Menschenrechte verletzt worden sind oder Schutz bedürfen, zu sorgen;

4. Besuchsrechte über Gefängnisse, Zuchthäuser und Arrestanlagen auszuüben;
5. Ein fortgesetztes Programm der Forschung, Erziehung und Information zu etablieren, um den Respekt vor der Vorrangstellung der Menschenrechte zu erhöhen;
6. Dem Kongreß effektive Maßnahmen vorzuschlagen, um Menschenrechte zu fördern und zur Entschädigung von Opfern, oder deren Familien, von Menschenrechtsverletzungen;
7. Die Erfüllung von internationalen Vertragsverpflichtungen in Menschenrechtsfragen durch die philippinische Regierung zu überwachen;
8. Immunität vor Verfolgung jeder Person zu garantieren, deren Zeugnis oder deren Besitz von Dokumenten oder anderer Beweisstücke notwendig oder angebracht ist, um die Wahrheit in einer Untersuchung, die von ihr oder unter ihrer Autorität durchgeführt wird, festzustellen;
9. Die Unterstützung eines jeden Ministeriums, Büros oder sonstiger staatlicher Einrichtung bei der Erfüllung ihrer Funktionen zu beantragen." (Artikel XIII, Sektion 18)

Solange diese Menschenrechtskommission noch nicht eingerichtet ist, soll die von Aquino im vergangenen März einberufene Präsidial-

kommission für Menschenrechte im Amt bleiben. Die Mehrheit der Mitglieder derselben ist nun allerdings im Januar zurückgetreten, sowohl aus Protest gegen das Maskaker an der Mendiola-Brücke als auch aus Protest gegen die Ergebnislosigkeit ihrer Arbeit. Damit zeigt sich aber nur, daß die guten wie die schlechten Passagen auch der neuen Verfassung jeweils in Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen auf den Philippinen Auswirkungen haben werden. Wie in jedem Land.

Menschenrechtsverletzungen unter Marcos haben insbesondere während des Kriegsrechts (1972-81) zugenommen. Der Präsident - oder vielmehr die Präsidentin, doch in dem Verfassungstext taucht nur die männliche Form auf - kann auch nach der neuen Verfassung

Die Philippinen haben wie zuvor und getreu dem US-Vorbild ein präsidiales System festgeschrieben. Der Präsident und auch das offenbar von ihm zu berufene Kabinett sind dem Parlament nicht direkt verantwortlich. Das Parlament (= Kongreß) besteht ebenfalls getreu dem US-Vorbild aus einem 24köpfigen Repräsentantenhaus. Die Senatoren werden für sechs Jahre gewählt, die Abgeordneten für drei Jahre, erstere können einmal, letztere zweimal wiedergewählt werden, wie auch die Provinzgouverneure und Bürgermeister. Bedenkt man noch, daß Präsident und sein Vize nur einmal für sechs Jahre amtieren dürfen, wird der Versuch, Herrschaftsverfestigung zu vermeiden, deutlich. Kritiker stellen allerdings fest, daß der Kongreß bedingt durch den kostspieligen Wahlkampf weitgehend der Elite vorbehalten sein werde. Andererseits legt die Verfassung besonderes Gewicht auf Volksorganisationen ("People's Organizations").

"Der Staat soll die Rolle unabhängiger Volksorganisationen, das Volk zu befähigen, innerhalb des demokratischen Rahmens ihre legitimen und gemeinsamen Interessen mit friedlichen und legalen Mitteln zu verfolgen und zu schützen, respektieren.

Volksorganisationen sind aufrichtige Vereinigungen von Bürgern mit bewiesener Fähigkeit das öffentliche Interesse zu fördern und mit identifizierbarer Führung, Mitgliedschaft und Struktur."

"Das Recht des Volkes und seiner Organisationen auf wirksame und vernünftige Teilhabe auf allen Ebenen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Beschlußfassung soll nicht beschränkt werden. Der Staat soll per Gesetz die Einrichtung adäquater Beratungsmechanismen unterstützen." (Art. XIII, Sektion 15/16)

"im Falle einer Invasion oder Rebellion, wenn es die öffentliche Sicherheit erfordert, ... für eine Zeit von nicht mehr als sechzig Tagen die Habeas-Corpus-Rechte aussetzen oder die Philippinen oder einzelne Gebiete unter Kriegsrecht stellen. Innerhalb 48 Stunden ... soll der Präsident dem Kongreß darüber persönlich oder schriftlich Bericht erstatten. Der Kongreß kann ... diese Verkündung oder Aufhebung widerrufen, wobei der Widerruf nicht vom Präsidenten verworfen werden darf. Auf Antrag des Präsidenten kann der Kongreß ... die Ausrufung oder die Aufhebung für eine vom Kongreß festzulegende Zeit verlängern. ... Der Kriegsrechtszustand hebt nicht die Geltung der Verfassung auf. ... Die Aufhebung der Habeas-Corpus-Rechte findet nur

Anwendung auf Personen, die juristisch der Rebellion oder Vergehen im Zusammenhang mit der Invasion angeklagt sind. Während der Aufhebung der Habeas-corpus-Rechte muß jede Person, die dann verhaftet oder festgehalten wird, innerhalb von drei Tagen juristisch angeklagt oder anderenfalls freigelassen werden." (Art. VII, Sektion 18)

In gewisser Hinsicht also eine Milderung der Marcos'schen Kriegsrechtsbestimmungen, zumal man das Kriegsrecht auch beim Obersten Gerichtshof anfechten kann. Doch auch in der neuen Verfassung wird dem Staatsoberhaupt weite Handlungsmöglichkeit gegeben. Das gilt nicht nur für die Kriegsrechtsfrage.

Politisches System

Faktisch sind für die Volksorganisationen allerdings nur 10% aller Sitze im Repräsentantenhaus reserviert.

Angestrebt wird nämlich ein "freies und offenes Parteiensystem" (Art. IX, Teil C, Sektion 4), doch:

"solchen (Parteien), die versuchen ihre Ziele durch Gewalt oder ungesetzliche Mittel zu erreichen, oder sich weigern, diese Verfassung zu unterstützen und einzuhalten, soll die Registrierung verweigert werden." (ebd., Sektion 2 [5])

Angesichts der Tatsache, daß zehn Millionen Filipinos mit der NDF sympathisieren, und der Polarisierung in bezug auf das Verfassungsreferendum bietet der Paragraph natürlich vielerlei Auslegungsmöglichkeiten. Die Ablehnung der Registrierung der Partido ng Bayan durch die staatliche Wahlkommission wegen "kommunistischer Tendenzen" zeigt, in welche Richtung es gehen soll.

Nur bedingt von dem in der Verfassung vorgegebenen politischen System beeinflußt sind die Gebiete der Cordilleras und des "moslemischen Mindanaos", die zu "autonomen Regionen" erklärt werden. Für sie soll der Kongreß innerhalb von achtzehn Monaten ein Grundgesetz schaffen, welches u.a. regeln soll:

1. die Verwaltungsorganisation;
2. Schaffung von Einkommensquellen;
3. Stammesgebiete und natürliche Ressourcen;
4. personelle, familiäre und Eigentumsbeziehungen;
5. regionale städtische und ländliche Entwicklungsplanung;
6. wirtschaftliche, soziale und touristische Entwicklung;
7. Bildungspolitik;
8. Bewahrung und Förderung des kulturellen Erbes;

9. andere Angelegenheiten, die von Gesetz wegen bestimmt werden, um den allgemeinen Wohlstand der Menschen in der Region zu fördern." (Art. X, Sektion 18)

"Die Bewahrung von Frieden und Ordnung in den Regionen soll der Verantwortlichkeit der lokalen Polizeibehörden unterliegen, ... Die Verteidigung und Sicherheit der Regionen sollen in der Verantwortung der Nationalen Regierung liegen." (Sektion 19)

Sicher interessante Perspektiven, aber ebenfalls zahlreiche Problem- punkte der Ausfüllung und Interpretation.

Wirtschaft

Heiße Diskussionen hatte es insbesondere um die wirtschaftspolitischen Bestimmungen der neuen Verfassung gegeben.

"Die Ziele der nationalen Wirtschaft sind die gleichmäßigere Verteilung der Möglichkeiten, des Einkommens und Reichtums; ein anhaltendes Anwachsen der Güter und Leistungen, die von der Nation zum Wohle des Volkes produziert werden; und eine expandierende Produktivität als Schlüssel zur Anhebung des Lebensstandards für alle, besonders für die Unterprivilegierten." (Art. XII, Sektion 1)

"Die Erforschung, Förderung und Nutzung der natürlichen Ressourcen sollen unter völliger Kontrolle und Überwachung des Staates stehen. Solche Aktivitäten können direkt vom Staat durchgeführt werden, oder er kann in Ko-Produktion, joint-ventures oder anderen Übereinkünften mit philippinischen Staatsbürgern oder Unternehmungen, deren Kapital zumindest zu 60% von solchen Staatsbürgern besessen wird, eintreten." (Sektion 3)

Als diese Passage in der Verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet wurde, flogen im wahren Sinne des Wortes die Fetzen. Kritiker meinen, damit sei dem Ausverkauf des natürlichen Reichtums der Philippinen Tür und Tor geöffnet, insbesondere da in allen anderen Wirtschaftsbereichen ausländischem Kapital keine Grenzen gesetzt werden. Und der Plantagenwirtschaft, wo der Landbesitz erneut auf 1.000 Hektar begrenzt wurde, belehrt einen die Entwicklung der Multis Del Monte und Dole auf Mindanao, wie wenig effektiv allein eine formale Bestimmung ist. Relevant wären in diesem Fall die maximalen Pachtgrößen, die - wie so oft - noch vom Kongreß festgelegt werden sollen. Andererseits heißt es in der neuen Verfassung:

"Der Staat soll eine eigenständige ("self-reliant") und unabhängige nationale Wirtschaft entwickeln, die in effektiver Weise von Filipinos kontrolliert wird." (Art. II, Sektion 19)

Und:

"Der Staat kann im Interesse des nationalen Wohlergehens oder der Verteidigung unbedingt notwendige Industrien aufbauen und betreiben und bei Zahlung einer gerechten Entschädigung Versorgungsbetriebe und andere private Unternehmen in öffentliches Eigentum überführen und sie von der Regierung betreiben lassen." (Art. XII, Sektion 19)

Doch generell gilt:

"Der Staat erkennt die unentbehrliche Rolle des privaten Sektors an, unterstützt die Privatwirtschaft und liefert Anreize für private Investitionen." (Art. II, Sektion 20)

Also für jeden etwas.

Heiß umstritten war auch die Passage zur Landreform.

"Der Staat soll von Rechts wegen eine Agrarreform durchführen, begründet auf dem Recht der Bauern und Landarbeiter, die landlos sind, direkt oder gemeinsam die Ländereien, die sie bebauen, zu besitzen oder, im Fall der anderen Landarbeiter, einen gerechten Anteil der Früchte hiervon zu erhalten. Zu diesem Zweck soll der Staat die gerechte Verteilung allen landwirtschaftlichen Landes fördern und durchführen, gemäß solchen Prioritäten und vernünftigen Beibehaltungsrechten, wie der Kongreß sie vorschreiben mag, in Anbetracht ökologischer, entwicklungsrelevanter und Gerechtigkeitsabwägungen und bei Zahlung einer gerechten Entschädigung." (XIII, 4)

Jaime Tadeo, Vorsitzender der Bauernbewegung KMP, hat in der Verfassungsgebenden Versammlung gegen diesen Passus gestimmt, da er ihm zu unkonkret erschien, aber hervorgehoben, daß die philippinische Verfassung - im Gegensatz zu anderen - immerhin einen deutlichen Auftrag zur Durchführung einer Landreform enthielt, auf die sich die Bauern fortan berufen können. Zudem soll der Staat

"das Recht der Bauern, Landarbeiter und Landbesitzer sowie von Kooperativen und anderen unabhängigen Bauernorganisationen anerkennen, an Planung, Organisation und Handhabung des Programms teilzunehmen." (XIII, 5)

Als letzte wirtschaftspolitisch relevante Bestimmung sei der Passus zum Thema "Arbeit" wiedergegeben.

"Der Staat soll Arbeit, im Land und in Übersee, organisiert und unorganisiert vollständigen Schutz bieten und Vollbeschäftigung und Gleichheit der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle fördern. Er soll allen Arbeitern die Rechte der Selbstorganisation, Tarifverhandlung und friedlichen und gemeinsamen Aktivitäten, einschließlich des Rechts zu streiken in Übereinstimmung mit dem Gesetz, garantieren. Sie sollen das Recht haben auf die Sicherheit der Anstellung, menschliche Arbeitsbedingungen und einen zum Leben ausreichenden Lohn. Auch sollen sie an allen politischen und Entscheidungsprozessen teilhaben, die ihre Rechte und finanziellen Leistungen (benefits) betreffen, wie es von Gesetz wegen vorgesehen sein mag.

Der Staat soll das Prinzip der geteilten Verantwortung zwischen Arbeitern und Arbeitgebern und die vorzugsweise Nutzung gütlicher Formen der Streitbeilegung, einschließlich Schlichtung, fördern und soll ihre gegenseitige Bereitschaft zu diesem Zweck stärken, um den Betriebsfrieden zu begünstigen.

Der Staat soll die Beziehungen zwischen Arbeitern und Unternehmern regeln und das Recht der Arbeiter auf einen gerechten Anteil der Früchte der Produktion sowie das Recht der Unternehmer auf vernünftige Gewinne aus Investitionen, Expansion und Wachstum." (XIII, 3)

Atomwaffenfreiheit, US-Basen und Militär

Heftige Auseinandersetzungen und letztendlich nur vorsichtige Formulierungen hat es in der Frage der Atomwaffenfreiheit bzw. der US-Basen gegeben. Das Resultat:

"Die Philippinen übernehmen und verfolgen in Übereinstimmung mit dem nationalen Interesse eine Politik der Atomwaffenfreiheit in ihrem Territorium." (Art. II, Sektion 7)

Die US-Regierung war über diesen Artikel wenig begeistert, lagert sie doch aller Wahrscheinlichkeit Atomwaffen bzw. laufen mit Atomwaffen bestückte Kriegsschiffe den Marinestützpunkt Subic Bay bei Olongapo City an, so daß sie ein zweites Neuseeland fürchten muß. Aber vielleicht kommt es doch nicht ganz so schlimm, denn

"nach dem Auslaufen des US-philippinischen Stützpunktvertrags 1991 sollen ausländische Militärstützpunkte, Truppen oder Einrichtungen in den Philippinen nicht erlaubt sein, außer unter den Bedingungen eines Vertrages, dem der Senat ordnungsgemäß zugestimmt, oder, wenn vom Kongreß

so verlangt, eine Mehrheit der Stimmen des Volkes in einem nationalen Referendum zu diesem Zweck ihn gebilligt hat." (Art. XVIII, Sektion 24)

Eine Volksabstimmung über die Militärstützpunkte muß also nicht notwendigerweise stattfinden, wie es Aquino zuvor immer versprochen hatte. Letztlich liegt die Entscheidung beim am 11. Mai 1987 zu wählenden Parlament.

In militärischer Hinsicht interessant ist ansonsten, daß das Präsidentenamt mit dem des Oberbefehlshabers der Streitkräfte gekoppelt ist, daß der Stabschef der Streitkräfte sein Amt nicht länger als drei Jahre ausüben darf, daß aktive Militärangehörige keine zivilen Positionen in Regierung und Verwaltung auch von staatlichen Unternehmungen innehaben dürfen, wie es bislang üblich war. Festgeschrieben ist auch, daß die für unzählige Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Bürgerwehr CHDF aufgelöst werden soll, doch gibt es dazu bereits gegenteilige

Stellungnahmen aus offiziellen Kreisen. Die Streitkräfte selbst wollen offenbar weg von der reinen Berufsarmee, und eine Dienstpflicht wird in Aussicht gestellt bzw. an den Kongreß verwiesen. Insgesamt wird die Armee auf den "Professionalismus" - Ramos' Schlagwort - verpflichtet, was u.a. heißt:

"Kein Mitglied des Militärs darf sich direkt oder indirekt in parteipolitischen Aktivitäten engagieren, es sei denn zu wählen." (XVI, 11 [3])

Naturschutz, Abtreibung und Scheidung

Neben solchen Bestimmungen, die sich offenbar aus den Erfahrungen der Marcos-Diktatur speisen, enthält die neue philippinische Verfassung aber auch ganz andere, sozusagen "grüne" Einflüsse.

"Der Staat soll das Recht des Volkes auf eine ausgeglichene und gesunde Ökologie in Übereinstimmung mit Rhythmus und Harmonie der Natur schützen und fördern." (II, 16)

Scheinbar bezieht sich der Begriff "Natur" nicht nur auf Umweltfragen, denn im gleichen Artikel heißt es:

"Der Staat erkennt die Unverletzlichkeit des Familienlebens an und soll die Familie als grundlegende Institution schützen und stärken. Er soll gleichermaßen das Leben der Mutter und das Leben des Ungeborenen vom Zeitpunkt der Empfängnis an schützen." (II, 12)

"Die Ehe, als eine unverletzliche soziale Institution, ist die Grundlage der Familie und soll vom Staat gefördert und geschützt werden." (XV, 2)

Scheidung und Abtreibung werden also auch in Zukunft auf den Philippinen verboten sein, was zu heftigen Protesten des fortschrittlichen Teils der Frauenbewegung geführt hat. Kardinal Sin läßt grüßen. Ob man nun die Verfassung mag oder nicht, unter einer "ordentlichen" parlamentarisch politischen Entwicklung wird sie den Filipinos noch eine geraume Zeit erhalten bleiben. Innerhalb der nächsten fünf Jahre sind Änderun-

gen nicht erlaubt, danach nur, wenn vor dem Kongreß mit Dreiviertel-Mehrheit bzw. einer neuen Verfassungsgebenden Versammlung vorgeschlagen.

"Jede Änderung oder Revision der Verfassung ist nur gültig, wenn von der Stimmenmehrheit in einer Volksabstimmung gebilligt." (XVII, 4)

Frank Brassel

Ergänzende Literatur

Nelia Sancho: Are the Draft Charter Provision on Women and Family Pro-Women?, in: GABRIELA Women's Update, Vol. III No.1, January 1987, S.8-10, 16.

Kommentar: Die Philippinen im Fadenkreuz der Weltpolitik



Admiral James Lyons, der Befehlshaber der US-Pazifikflotte hat die Situation nach dem Sturz des Ferdinand Marcos kurz angebunden mit dem Satz kommentiert: Die Philippinen seien jetzt "Amerikas Problem Nummer eins im westlichen Pazifik". Während internationaler Politiker und Wirtschaftskreise den Machtantritt Cory Aquinos lautstark begrüßen (Financial Times: Die Philippinen melden sich als Investitionsland zurück), geraten die amerikanischen Militärplaner in Sorge. Sie sehen Gefahr für die größten US-Stützpunkte im Ausland,

für Subic Bay und Clark Air Base, die ein Territorium von der Größe des Stadtstaates Hamburg ausmachen. Die sehr unterschiedlichen Reaktionen sind etwas verwirrend. Selten sieht die internationale Wirtschaft dort wachsende Stabilität, wo das US-Militär einen erzwungenen Abzug fürchtet. Ganz offensichtlich ist hier im Netzwerk wirtschaftlicher, politischer und militärischer Interessen einiges über Kreuz geraten. Als im Februar 1987 die "Aquino-Verfassung" mit einer 75% Mehrheit angenommen wurde, hat sich dieses

Muster wiederholt: betonte Zustimmung aus Wirtschaftskreisen, betonte Skepsis beim US-Militär, enthält die Verfassung doch eine - wenn auch vage - Festlegung auf Nuklearwaffenfreiheit. Gibt es nun Anlegeverbote für US-Kriegsschiffe wie in Neuseeland? Nein, versichert Aquinos Sekretär Arroyo sofort öffentlich, seine Regierung wolle nach Atomwaffen an Bord einfach nicht fragen.

Offenkundig wird zum einen durch diese Vorgänge, daß die US-Außenpolitik gegenüber den Philippinen