

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Recht und Instrument der Armutsbekämpfung

Tagungsbericht von der Asiatischen Konferenz über Alternatives Recht vom 11.-13. Juni 1987 in Manila/Philippinen

Von *Lilli Löbsack-Füllgraf*

»The poor man looks upon the law as an enemy, not as a friend«
(Robert Kennedy)

»Poverty will not be stopped by people who are not poor.
If poverty is stopped, it will be stopped by poor people.
And poor people can stop poverty, if they work together.« (Stephen Wexler)

Koloniales Recht als Entwicklungshindernis, Sensibilisierung von Richtern und Anwälten für soziale Belange, Beteiligung von Armutsguppen bei der Formulierung von Gesetzen, Recht auf eigenbestimmte Entwicklung waren Themen der Internationalen Konferenz über Alternatives Recht, an der sich 9 asiatische Länder (Bangladesch, Indien, Indonesien, Malaysia, Sri Lanka, Nepal, Pakistan, Philippinen und Thailand) beteiligten. Die Veranstaltung, die das Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung in Manila zusammen mit dem philippinischen Partner PROCESS (Participatory Research, Organization of Communities, and Education towards Struggle for Self-Reliance) organisiert hatte, brachte Angehörige juristischer Berufe, darunter Richter von Obergerichten, Rechtsprofessoren und Rechtsanwälte, mit Vertretern lokaler Fischer- und Farmerorganisationen, ethnischer Minderheitengruppen und Repräsentanten des neu gewählten philippinischen Kongresses unter dem Thema »*Law in Organizing – Beyond Traditional Legal Aid*« zusammen.

Ziel der Tagung war, *alternative* Wege zur Überbrückung der Kluft zwischen Rechtsanspruch und Wirklichkeit und zur Nutzung des Rechts *zugunsten* der breiten Masse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern aufzuzeigen.

Diskutiert wurde das komplexe Verhältnis von Recht und Entwicklung, insbesondere Mitspracherechte der betroffenen Bevölkerung bei Entwicklungsprojekten ihrer Regierungen oder der Industrieländer, der Einfluß des Rechts auf das tägliche Leben der Armutsguppen in der Dritten Welt und Lösungen, die »jenseits traditioneller Rechtshilfe« aus dem Teufelskreis von Armut und Unwissenheit hinausführen. Eine Patentlösung

wurde nicht gefunden, doch sind die bisherigen Lösungsansätze vielversprechend. Dazu gehören Bewußtseinsbildung durch Rechtserziehung, Bildung sozialer Aktionsgruppen mit dem Ziel, staatlichen Machtmissbrauch anzuprangern und Rechtsnormen zugunsten der Bevölkerung im Dialog mit der Legislative durchzusetzen.

Hauptredner der Konferenz waren u. a. Senator Jovito Salonga, Präsident des neu gewählten Senats und Vorsitzender der liberalen Partei der Philippinen, Dr. Clarence Dias, Direktor des »International Institute for Law and Development« in New York und Vorstandsmitglied der Partnerorganisation der Naumann-Stiftung auf den Philippinen, sowie *drei* Generationen Oberster Richter: der ehemalige Vorsitzende des indischen Gerichtshofs, P.N. Bhagwati, der amtierende Oberste Richter der Philippinen, Claudio Teehankee, und sein voraussichtlicher Nachfolger, Richter Marcelo Fernan. Interessanterweise erwies sich die »erste Generation« als die fortschrittlichste.

Justice Bhagwati gilt als Initiator eines *Rechtsschöpfungsrechts*, das den Armen Indiens den Zugang zum Obersten Gericht öffnete und eines *richterlichen Aktivismus*, der ihm Bewunderung, aber auch Kritik der juristischen Fachwelt Asiens einbrachte. Als Hauptfaktoren der Unterentwicklung bezeichnete Bhagwati Armut und Unwissenheit. Die Rechtsignoranz der Masse der Bevölkerung perpetuiere die Willkür staatlicher Institutionen im Umgang mit Recht und Gesetz. Staatliche Gesetzlosigkeit könne nur durch gezielte Aufklärung und Bewußtseinsbildung der Massen über ihre Rechte eingedämmt werden. Eine besondere Funktion komme wegen ihrer Mobilisierungspotentials den sozialen Aktionsgruppen zu.

Den Vorwurf der Unwissenheit müsse sich aber auch die Richterschaft gefallen lassen. Ihr fehle häufig Verständnis und Kenntnis der sozialen Belange der Bevölkerung. Es sei unsinnig zu glauben, daß sozialer Wandel durch Rechtswandel, das heißt, durch neue Gesetze, möglich sei. Es gebe bereits zuviele Gesetze in den Entwicklungsländern, die nur auf dem Papier stünden. Wandel durch Recht könne die Richterschaft jedoch dadurch bewirken, daß sie sich dem Elend und der Not der Bevölkerung nicht verschließt und bereit sei, die Hoffnungen der Masse auf die Verwirklichung der Menschenrechte ernstzunehmen.

Die traditionelle Rechtshilfe (»structural legal assistance«) ist nach Bhagwatis Auffassung in den Entwicklungsländern zum Scheitern verurteilt.

Sie setzte einmal das Wissen voraus, daß es sich um ein rechtliches Problem handelt und zum andern das Wissen, woher Hilfe zu erwarten sei. Den Armen in den Entwicklungsländern seien jedoch weder ihre Rechte noch die anzuwendenden Rechtsbehelfe bekannt. Traditionelle Rechtshilfe gehe von dem Axiom der Gerechtigkeit von Gesetzen aus und sehe Unrecht nur als eine Verletzung bestehender Gesetze an. Sie beschränke sich auf die juristische Problematik und lasse die wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Rechtsverletzung außer Betracht. Armut sei in ihren Augen kein strukturelles Problem, sondern lediglich funktionaler Bestandteil vorgegebener sozialer Rahmenbedingungen.

Bhagwati plädierte daher für eine *alternative* oder *innovative* Rechtshilfe.

Alternative Rechtshilfe soll nach Bhagwati dynamisch, strukturverändernd, partizipatorisch und erzieherisch sein, Bewußtsein bilden und zur Selbsthilfe motivieren.

Sie will Armut bekämpfen, politischen Dialog und politische Aktivitäten in Gang setzen, indem sie an die Stelle der individuellen Rechtsproblematisierung die *gruppenorientierte* Betrachtungsweise setzt, in der nicht »Du und das Recht« im Vordergrund stehen, sondern *die Rechte* der Bauern, der Fischer, der Pächter, der Arbeiterschaft etc. Im zweiten Teil seines Vortrages ging Bhagwati ausführlich auf den von ihm initiierten »richterlichen Aktivismus« und die »im öffentlichen Interesse liegenden Rechtsfälle« (public interest litigations) ein.

Die Rechtsordnung Indiens, so Bhagwati, war auf ein koloniales System und eine Rechtssprechung zugeschnitten, die dem System der freien Marktwirtschaft verpflichtet war. Während der ersten drei Dekaden der Unabhängigkeit Indiens habe die indische Richterschaft den Verfassungsauftrag zugunsten der Armen Indiens vernachlässigt. Der Oberste Gerichtshof habe in dieser Zeit lediglich als »consciencekeeper of the status quo« fungiert. Mit dem »richterlichen Aktivismus« vor 6–7 Jahren habe das Gericht erstmalig neue Dimension gesetzt, die den »rechtshungrigen Millionen« neue Hoffnung brachten.

Die Einführung der »public interest litigation« hat eine Reihe prozessualer Fragen aufgeworfen, die Bhagwati während seiner Amtszeit als Oberster Richter Indiens und qua Amtes, ausgestattet mit einer für westliche Betrachter beneidenswerten Fülle rechtschöpferischer Befugnisse, auf unkonventionelle und unorthodoxe Weise gelöst hat. Auch nach indischem Recht ist nur derjenige legitimiert, seinen Fall vor Gericht zu bringen, der behauptet, in seinen Rechten verletzt zu sein. Da die Armen Indiens aber weder tatsächlich noch rechtlich in der Lage sind, ihre Rechte zu vertreten, hat das Gericht unter Bhagwatis Vorsitz die Klagebefugnis auf Personen, Gruppen oder Verbände erweitert, die bereit waren, sich für die Rechte von Armutsguppen einzusetzen. Darüber hinaus vereinfachte das Gericht die Formvorschriften, indem ein einfacher Brief zur Einreichung der Klage genügte (»epistolary jurisdiction«).

Das Prinzip der Waffengleichheit im streitigen Zivilverfahren ist im Rahmen der »public interest litigations« nicht durchsetzbar. Die arme Partei gerät nach Bhagwatis Ausführungen schnell in Beweisnot, wenn der Prozeßgegner, zumeist eine staatliche Institution, eine eidesstattliche Versicherung vorlegt, um die Behauptungen der armen Partei zu entkräften oder die Vertrauenswürdigkeit der sie vertretenden sozialen Aktionsgruppe anzuzweifeln.

Den Gegenbeweis würde die arme Partei in der Regel schuldig bleiben müssen, mit der Folge, daß sie den Prozeß verliere und zusätzlich Gefahr laufe, wegen Verleumdung staatlicher Stellen belangt zu werden.

Mit Recht hob Bhagwati hervor, daß die Grundrechte der Armen bloße Lippenbekenntnisse blieben, wenn das Gericht den Armen zwar den Weg zum Gericht eröffne, andererseits die Klage *mangels Beweises* aber abweise.

Einen Ausweg fand das Gericht durch die Einsetzung einer sozio-rechtlichen Untersuchungskommission (»socio-legal commission of inquiry«), die sich aus Sozialarbeitern, Lehrern, Forschern, Journalisten, Beamten und Bediensteten des Gerichts zusammen-

setzte. Ihr oblag es, Beweismaterial zusammenzutragen und dem Gericht einen detaillierten Bericht vorzulegen. Diese Untersuchungskommissionen sind inzwischen zu einer festen Einrichtung im Rahmen der »public interest litigations« geworden. Damit nicht genug, schuf der Gerichtshof auch eine »monitoring agency«, die die Implementierung der Gerichtsentscheidung und darin enthaltene Anweisungen an die Exekutive überwachen soll.

Die neuen Wege, so erinnert sich Bhagwati, hätten ihm nicht nur Beifall gebracht. Die konservative indische Justiz sei über seine unorthodoxe und unkonventionelle Vorgehensweise, die sie als Häresie betrachtete, schockiert gewesen. Besonders seine Versuche, prozessuale Hindernisse zugunsten der Armen zu beseitigen, seien anfangs auf wenig Verständnis gestoßen.

Zum Schluß wies Bhagwati noch einmal auf die fundamentale Bedeutung der sozialen Aktionsgruppen und die Notwendigkeit der Bildung von Selbsthilfeinitiativen der Bevölkerung hin. Ihnen falle die Aufgabe zu, die Rolle des Rechts und seine Bedeutung für die Entwicklung eines Landes transparent zu machen und Armutsgruppen zu befähigen, Recht und Gesetz als Instrumente zur friedlichen Veränderung ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu gebrauchen.

Auch Clarence Dias, der Director des »International Institute for Law and Development«, New York, hob in seinem Referat »*Alternative Law for People's Empowerment*« die fundamentale Bedeutung sozialer Aktionsgruppen für eine wirksame Armutsbekämpfung hervor. Er ging ausführlich auf die Notwendigkeit der Rechtserziehung der Bevölkerung durch sogenannte »*alternative lawyers*« ein. Aufgabe dieser alternativen Anwälte in Asien sei es, *strukturellen Rechtsbeistand* zu leisten, neue Rechtsquellen und neue Menschenrechtsstrategien zu entwickeln, um den politischen und sozialen Einfluß der Armutsgruppen zu stärken. Er forderte zur wirksamen Bekämpfung der Armut eine Modernisierung des Rechts und der Rechtsbehelfe.

Eine Modernisierung verlange aber ein verändertes anwaltliches Berufsbild, das die rechtliche Eigenständigkeit und Gleichheit der Ratsuchenden respektiert. Ein alternativer Anwalt müßte auch bereit sein, »heilige Gesetzeskühe zu schlachten«, Gesetze zu demystifizieren und die Bevölkerung aktiv in das Rechtssystem einzubeziehen.

Marcelo Fernan wies in seinem Vortrag »*The Role of Law in Development*« darauf hin, daß Recht und Entwicklung zwei gegensätzliche Kräfte repräsentieren. Während Entwicklung auf Veränderung, auf neue Ideen und Methoden ausgerichtet sei, versuche das Recht, den Status quo zu bewahren. Bei genauer Betrachtung sei die Wechselbeziehung zwischen Recht und Entwicklung jedoch nur prozessualer, nicht substantieller Art. Er hob hervor, daß die Rechtssysteme vieler Entwicklungsländer den Rechtsordnungen der früheren Kolonialmächte und anderen westlichen Quellen entstammten. Fremde Rechtsordnungen seien auf autochthone Rechtssysteme aufgestülpt worden. Der polyethnischen Struktur vieler Entwicklungsländer werde bis heute kaum Rechnung getragen. Eine Rechtsordnung, die Akzeptanz und Legitimation erfahren will, müsse diese Faktoren jedoch berücksichtigen. Die Entfremdung zwischen Recht und Gesellschaft werde

zusätzlich durch die Verwendung einer elitären Gesetzessprache verstärkt, die häufig von der Mehrheit der Bevölkerung nicht verstanden werde. Er forderte klare und verständliche Formulierungen in den wichtigsten Landessprachen eines Volkes.

Senatspräsident Salonga ging in seinem Vortrag »*The People's Initiatives in Legislation*« auf die verschiedenen Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung im Gesetzgebungsverfahren ein. Durch öffentliche Anhörungen und durch das sog. Gesetzesinitiativrecht per Referendum, das die neue Verfassung von 1987 eingeführt hat, könnten zukünftig mehr bürgerliche, auf die Bedürfnisse der sozial benachteiligten Bevölkerung zugeschnittene Gesetze verabschiedet werden. Die Verfassung werde am wirksamsten durch gut informierte und wachsame Bürger geschützt. Soziale Aktionsgruppen und Selbsthilfeorganisationen seien aufgerufen, die öffentliche Meinung auf die Belange der Armutsguppen aufmerksam zu machen und als Lobby dieser Bevölkerungsschicht zu fungieren.

Der Oberste Richter der Philippinen, Claudio Teehankee, beschäftigte sich in seinem Schlußvortrag mit dem Thema »*The Judiciary's Support for People's Initiatives in Development*«. Er beschrieb die wechselvolle Entwicklung des Begriffs »soziale Gerechtigkeit« in der ersten philippinischen Verfassung von 1935 bis zur jüngsten Verfassung von 1987. Gerade dieses Beispiel mache deutlich, daß politische Leitsätze, nachdem sie Eingang in die Verfassung gefunden haben, häufig in Vergessenheit gerieten, so als ob die Kodifizierung und nicht die Umsetzung des Prinzips das eigentliche Ziel gewesen sei. Chief Justice Teehankee betonte, daß ein Volk, dessen Rechte anerkannt und respektiert werden, die größte Kraft und Grundlage für eine stabile demokratische Gesellschaftsordnung sei. Während der Tagung wurden von Arbeitsgruppen Vorschläge zur wirksamen Umsetzung bestehender Gesetze zugunsten von Selbsthilfegruppen und ethnischen Minderheiten, zur aktiven Partizipation von Armutsguppen im Gesetzgebungsverfahren, zur Sensibilisierung von Richtern, Anwälten und Volksvertretern für soziale Belange und zur Förderung einer intensiven Kooperation der asiatischen Teilnehmerstaaten untereinander auf dem Gebiet der alternativen Rechtshilfe und der Menschenrechte erarbeitet.

»*Beyond Traditional Legal Aid*«, alternative nicht traditionelle Rechtshilfe, darin waren sich die Teilnehmer einig, ist ein Instrument zur Durchsetzung von mehr Gerechtigkeit und mehr Partizipation für die vom Recht vernachlässigten Armutsguppen, vor allem in Entwicklungsländern mit krassen sozialen und kulturellen Gegensätzen.