

Sechs Monate Duterte: Eine erste Bilanz

ZWISCHEN REFORMEIFER UND KRIEG GEGEN DAS VERBRECHEN

Der philippinische Präsident Rodrigo Duterte hat in den ersten sechs Monaten seiner Amtszeit für weltweites Aufsehen gesorgt: Sein Krieg gegen das Verbrechen (insbesondere Drogen) hat bereits mehr als 6.000 Menschenleben gefordert. Andererseits arbeitet die Regierung Duterte energisch an dringend benötigten Reformen für das krisengeplagte Land. Wo also steht das Land derzeit?

Das zweitgrößte Land Südostasiens feierte 2016 die dreißigjährige Überwindung der Marcos-Diktatur. Im Mai des gleichen Jahres wurde mit Rodrigo Duterte ein Kandidat zum Präsidenten der Philippinen gewählt, der – im Gegensatz zu seinen Konkurrenten – radikale Veränderungen versprach. In Asiens „ältester Demokratie“ plagen hohe Armutsquoten, Korruption und ein stagnierender Friedensprozess im muslimischen Süden das Land seit Jahrzehnten. Die Philippinen waren in den 30 Jahren, die der „People Power Revolution“ im Jahr 1986 folgten, stets fest in den Händen der politischen und wirtschaftlichen Elite. Geplante tiefgreifende Reformen gingen in den Wirren des politischen Systems verloren. Dutertes Versprechen „Change is coming“ und das Image des harten Mannes, machten den 71-jährigen Bürgermeister von Davao, einer Stadt mit 1,4 Millionen Einwohnern im krisengeplagten Mindanao, zum Präsidenten. Mit großem Abstand setzte Duterte sich bei der Präsidentschaftswahl im Mai 2016 gegen seine Konkurrenten durch.

Ein Rückblick: Dutertes Aufstieg

Ein Blick zurück auf die Amtszeit seines Vorgängers mag den kompetentesten Aufstieg des neuen Präsidenten erklären: Benigno S. Aquino III (Liberal Party) hatte 2010 das Amt des Präsidenten mit ebenso hohen Erwartungen wie Versprechungen angetreten. Seine Bilanz ist nicht erfolglos, aber dennoch durchwachsen: Die vergangenen Jahre brachten den Philippinen ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von mehr als sechs Prozent pro Jahr. Doch das Wachstum ist alles andere als inklusiv. Die Armutsquote des 100-Millionen-Einwohner-Landes verharrt bei 25 Prozent. Obgleich Aquino selbst ein integriertes Image anhaftete, fielen in seine Amtszeit große Korruptionsskandale. Der größte Makel seiner Amtszeit jedoch liegt in dem Umstand begründet, dass im mehrheitlich muslimischen Süden das Grundgesetz für die künftige Autonomieregion Bangsamoro nicht verabschiedet werden konnte.

Diese Stagnation konnte sich Duterte zu Nutze machen, denn sein Aufstieg fußt grundlegend auf der Sehnsucht der Bevölkerung nach Veränderung. Der studierte Jurist punktete im Wahlkampf mit der Ankündigung, Kriminalität und Drogen im ganzen Land den Garaus zu machen – mit allen erforderlichen Mitteln. Zudem zeigte er als einziger Kandidat Bereitschaft zu umfassenden Reformen, sogar eine Föderalisierung der Philippinen versprach er. Keiner der anderen Kandidaten für das Präsidentenamt konnte die Wähler davon überzeugen, in irgendeiner Art und Weise die Lebensumstände der 104 Millionen Philippiner zu ver-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

Februar 2017

www.kas.de/philippinen

bessern. Allen haftete ein elitäres Image an, alle waren schon lange vor ihrer Kandidatur vermögend. Somit konnte Duterte nicht nur den Ruf des Außenseiters kultivieren, sondern auch als einziger glaubhaft Veränderungen versprechen.

Im Juni 2016 wurde Rodrigo Duterte als Präsident der Philippinen vereidigt. Im Repräsentantenhaus wechselten sogleich über 90 Abgeordnete der ehemaligen Regierungspartei zur PDP-Laban, welche ursprünglich lediglich über drei Mandate verfügte. Mit anderen Parteien wurden Koalitionsverträge geschlossen. Die parlamentarische Mehrheit, die der neue Präsident zur Durchsetzung seiner Vorhaben brauchte, war im Handumdrehen geschaffen.

Sechs Monate Duterte im Zeitraffer:

1. Der Krieg gegen Drogen

Schon im Wahlkampf hatte Duterte unmissverständlich klargemacht, dass er mit aller Härte gegen das Verbrechen – insbesondere gegen Drogenhändler, aber auch Abhängige – vorgehen würde. Direkt zu Beginn seiner Amtszeit ernannte er Ronald „Bato“ dela Rosa zum Chef der Philippine National Police (PNP) im Rang eines Vier-Sterne-Generals. Dela Rosa war zuvor Polizeichef in Davao und gilt als absolut loyal gegenüber Duterte. Seitdem hat die PNP nach eigenen Angaben fast 41.000 Anti-Drogen-Operationen durchgeführt, bei denen 2.206 Menschen zu Tode gekommen sind. Verhaftet wurden 44.070 Personen¹. Noch besorgniserregender ist jedoch die Zahl der außerhalb regulärer Polizeioperationen Getöteten: Durch sog. außergerichtliche Hinrichtungen, („Extrajudicial Killings“), sind bislang mehr als 4.000 Menschen ums Leben gekommen. In der Regel werden die Opfer tot aufgefunden und haben Schild um den Hals, welches den mutmaßlichen Verbrecher als Drogenhändler oder Mörder kennzeichnet. Das größte philippinische Online-Medium *rappler.com* erfasst all diese Tötungen und berichtet regelmäßig über den aktuellen Stand

der „Kill List“². Dabei ist das Phänomen dieser Tötungen komplexer als es auf den ersten Blick erscheint: Einerseits ist davon auszugehen, dass tatsächlich Todesschwadronen im Land für einen Teil der Tötungen verantwortlich sind. Der Einsatz (oder zumindest die Duldung) solcher Gruppen wurde Duterte bereits in seiner Zeit als Bürgermeister von Davao vorgeworfen. Dies hat er nie ausdrücklich abgestritten. Andererseits, so mutmaßen Medien und Analysten, handelt es sich auch um Aufräumaktionen korrupter Polizisten. Viele Beamte, die über Jahre in Drogengeschäfte verstrickt waren, nutzen nun augenscheinlich die Gelegenheit, potenziell belastende „Geschäftspartner“ verschwinden zu lassen. Am 30. Januar 2017 gab Duterte bekannt, den Krieg gegen das Verbrechen vorerst einzustellen, als bekannt wurde, dass Polizisten unter dem Deckmantel einer Anti-Drogen-Operation einen koreanischen Geschäftsmann entführt und ermordet hatten, um Lösegeld zu erpressen³. Priorität hat für Duterte nun unmittelbar das Aufspüren korrupter Beamter in der Polizei. Wann und in welcher Form der Krieg gegen das Verbrechen wieder aufgenommen wird, bleibt abzuwarten.

Es sei angemerkt, dass außergerichtliche Tötungen auf den Philippinen kein neues Phänomen sind, welches erst unter der Präsidentschaft Dutertes aufgekommen ist. Selbstjustiz, jahrzehntealte Fehden zwischen Clans und Journalistenmorde sind seit vielen Jahren an der Tagesordnung. Festzustellen ist nunmehr allerdings eine Veränderung in der öffentlichen Wahrnehmung, welche den Anschein vermittelt, dass diese Tötungen durchaus höheren Zielen dienen. Der Präsident unterlässt es bewusst, das Gewaltmonopol des Staates zu betonen. Zudem hat der Präsident der PNP ausdrücklich zugesagt, dass kein Polizist für eine Tötung in Ausübung seiner Pflicht belangt würde. Auf Kritik aus dem Ausland reagiert Duterte empfindlich. Sowohl die USA, als

¹ <http://thediplomat.com/2017/01/dutertes-war-on-drugs-in-the-philippines-by-the-numbers> [16.01.2017].

² <http://www.rappler.com/newsbreak/iq/145814-numbers-statistics-philippines-war-drugs> [16.01.2017].

³ <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/30/duterte-has-suspended-war-drugs-can-hunt-corrupt-police-officers/> [30.01.2017].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

Februar 2017

www.kas.de/philippinen

auch die EU äußerten sich zur Menschenrechtslage und den blutigen Kampf gegen das Verbrechen.

Aufsehen erregt derzeit auch der Fall der ehemaligen Justizministerin Leila de Lima (Liberal Party). Als neugewähltes Mitglied des Senats und Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses kritisierte sie Präsident Duterte „War on Drugs“ vehement. Infolgedessen verlor sie nicht nur ihren Ausschussvorsitz, auch förderte die aktuelle Regierung Beweise für eine Affäre de Limas mit ihrem ehemaligen Fahrer zutage. Zudem wurden Ermittlungen gegen sie angestrengt, um zu beweisen, dass sie in ihrer Zeit als Justizministerin in Drogengeschäfte in philippinischen Gefängnissen verwickelt war. Insassen besagter Gefängnisse belasteten de Lima, nachdem ihnen seitens des Justizministeriums Hafterleichterungen in Aussicht gestellt wurden. Obgleich weitere Beweise zweifelhaft erscheinen, genügte diese Kampagne, um de Lima politisch zu ruinieren. Parlamentarische Kritik am Vorgehen des Präsidenten findet daher in Abgeordnetenhaus und Senat allenfalls verhalten statt.

2. Reformen

Neben seinem harten Kampf gegen das Verbrechen ist Duterte Reformagenda ein gewichtiger Grund für seine Beliebtheit. Als erster Präsident aus dem südlichen Mindanao versprach er, die Philippinen zu föderalisieren und den Regionen somit einen höheren Grad an Selbstbestimmung und Autonomie zu garantieren. Erstmals seit der Überwindung der Marcos-Diktatur gilt auch eine Verfassungsreform nicht mehr als Tabu. Möglich wäre nun zudem ein Wechsel hin zu einem parlamentarischen oder semi-präsidentiellen Regierungssystem. Im Kontext der aktuellen Suche nach föderalen Vorbildern erscheint den aktuellen Entscheidungsträgern besonders das deutsche System attraktiv. Auch die strikten Investitionsregeln für ausländische Unternehmen stehen auf dem Prüfstand. Duterte hat den großen Oligopolen ebenso den Kampf angesagt wie der weitverbreiteten Korruption im Regierungsapparat. Das im Parlament ge-

scheiterte Informationsfreiheitsgesetz erließ er kurzerhand als Präsidialdekret.

Durch seine immense Popularität hat Duterte die realistische Chance, seine Reformagenda bis zum Ende seiner sechsjährigen Amtszeit durchzusetzen. Besonders hervorzuheben ist die Bedeutung seiner Reformabsichten für den Friedensprozess im muslimischen Teil Mindanaos. Duterte gestaltete den Friedensprozess von Anfang an inklusiver als sein Vorgänger. So bezog er neben der Moro Islamic Liberation Front (MILF) auch die Moro National Liberation Front (MNLF) und die kommunistischen Rebellen in die Friedensgespräche mit ein. Obwohl über Jahre die Schaffung einer neuen Autonomieregion Bangsamoro im muslimischen Süden wenig landesweiten Rückhalt in der Bevölkerung fand, gelang es Duterte, den Friedensprozess populär zu machen. Die Aussicht auf landesweiten Föderalismus und höhere Selbstbestimmung lässt die Schaffung einer Autonomieregion (oder einer föderalen Einheit) im muslimischen Süden nicht mehr als „Sonderrecht“ für die muslimische Minderheit erscheinen.

Zu einem vorschnellen Ende kamen die Verhandlungen mit den kommunistischen Rebellen: Nach mehreren Gesprächsrunden zwischen Regierung und kommunistischen Rebellen in Rom, sah Duterte keine Basis für weitere Gespräche, als die Kommunisten die Freilassung sämtlicher inhaftierter Kameraden forderten. Die Regierung hob ihrerseits den Waffenstillstand auf.

3. Außenpolitische Kehrtwende

Im Juli 2016 entschied der Ständige Schiedshof in Den Haag: Die historischen Ansprüche der Volksrepublik China im Südchinesischen Meer bilden keinen legitimen Territorialanspruch. Die Philippinen hatten unter der Regierung Aquino den Schritt gewagt und China (das schon vorab angekündigt, den Schiedsspruch nicht anzuerkennen) herausgefordert. Unmittelbar nach Verkündung des Schiedsspruchs reagierte Duterte und sein Außenminister geradezu demütig. Die Entscheidung, China nicht zu brüskieren, erwies sich als Erfolg. Duterte propagierte laut- und wortstark eine Abkehr vom

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

Februar 2017

www.kas.de/philippinen

traditionellen Verbündeten USA und kündigte eine engere Bande mit China und Russland an. In der Folge gelang es Duterte, bei seinem jüngsten Staatsbesuch in China hohe Investitionszusagen und Entwicklungshilfe als Erfolg vermelden zu können⁴.

Innerhalb des Kabinetts wird Duterte unverblümt geäußerte Abkehr von den USA oftmals relativiert, insbesondere mit Hinblick auf die militärische Zusammenarbeit. Auch verbale Beleidigungen des Präsidenten gegenüber Regierungsvertretern der USA, der EU oder Australiens werden regelmäßig seitens ranghoher philippinischer Amtsträger entschärft mit dem Verweis darauf, dass die impulsive Rhetorik der Präsidenten nicht zwingend seine politischen Absichten widerspiegelt.

Bewertung und Ausblick

Duterte hat es innerhalb der ersten sechs Monate seiner Amtszeit geschafft, das Interesse der Welt auf die Philippinen zu lenken. Die anhaltenden massiven Polizeioperationen und außergerichtlichen Tötungen jedoch zeigen, dass Duterte sein Versprechen, die Philippinen in den ersten sechs Monaten von Drogen zu säubern, nicht einhalten konnte. Zudem könnte sein drastisches Handeln nicht ohne mittelfristige Konsequenzen bleiben, denn nicht nur sein Kampf gegen das Verbrechen und die damit verbundenen Menschenrechtsfragen, sondern auch seine außenpolitische Neuausrichtung, polarisieren. Zwar findet er große Zustimmung in allen gesellschaftlichen Klassen. Nichtsdestotrotz spaltet der Krieg gegen das Verbrechen das Land. Die Duldung nichtstaatlicher Gewalt und außergerichtlicher Tötungen von vermeintlichen Verbrechern stellt, so Kritiker, eine grobe Menschenrechtsverletzung dar. Der Vorsitzende der Menschenrechtskommission, Chito Gascon, welcher noch von Dutertes Vorgänger für eine siebenjährige Amtszeit eingesetzt wurde, bezeichnete Dutertes Politik als größte Gefahr für Demokratie und Rechtsstaat seit der Marcos-

Diktatur.⁵ Dutertes Popularität auf den Philippinen tat dies bisher jedoch keinen Abbruch. Seine Beliebtheitswerte sind mittlerweile jenseits der 80-Prozent-Marke. Dies bedeutet nicht, dass Medien und Gesellschaft im Lande keine Kritik äußern. Die Art und Weise, wie seine Politik (und seine markante Rhetorik) das Land spalten, haben den öffentlichen Diskurs verändert – er ist postfaktisch geworden. Duterte polarisiert bewusst und provozierte Kritiker und Medien gezielt und setzt in den sozialen Medien auf den Einsatz von „Fake News“. Das politische Klima ist aggressiver geworden. Insbesondere der Liberal Party wird vorgeworfen, geheime Pläne zu schmieden, um Duterte abzusetzen. Auch Anhängern der vorherigen Regierungspartei wird bewusste Sabotage der Duterte-Administration vorgehalten. Liberale, die nicht ins Regierungslager gewechselt sind, sind politisch isoliert oder werden (so zeigt es der Fall de Lima) öffentlich zum politischen Feind erklärt. Prominent ist der Fall Leni Robredo, die Führungsfigur der Liberal Party, die im Mai 2016 unabhängig von Duterte zur Vizepräsidentin gewählt wurde. Sie hatte zunächst einen Posten im Kabinett des Präsidenten erhalten, wurde dann jedoch wieder entlassen, nachdem sie Duterte mehrfach kritisiert hatte. Man wirft ihr vor, die Liberal Party treibe unter dem Codenamen „Plan B“ die Absetzung Dutertes voran. Robredo würde ihm dann als Präsidentin automatisch folgen.

Anlass zur Besorgnis gibt die Frage, ob der Präsident in Zukunft das Kriegsrecht verhängen könnte. In seiner Antrittsrede erklärte Duterte zwar, dass er als Jurist das Gesetz kenne und es achten werde. Jedoch kokettierte er bereits mehrfach damit, als ultima ratio zum verhassten „Martial Law“ – zur Verhängung des Kriegsrechts wie zuletzt unter Marcos geschehen – zu greifen. Für intensive Kontroversen sorgte auch die plötzliche Beisetzung des verstorbenen Diktators Ferdinand Marcos (dessen Leichnam bislang in Marcos' Heimatprovinz einbalsa-

5

⁴ <http://newsinfo.inquirer.net/862474/duterte-bags-p900b-in-official-devt-aid> [17.01.2017].

<http://www.gmanetwork.com/news/story/587436/news/nation/duterte-policies-biggest-challenge-to-democracy-since-marcos-dictatorship-chron> [22.01.2017].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

Februar 2017

www.kas.de/philippinen

miert aufgebahrt war) auf dem Heldenfriedhof in Manila. Dies gilt als Zugeständnis des Präsidenten an die Familie Marcos, die seinen Wahlkampf unterstützt hatte.

Auswirkungen auf die Konrad-Adenauer-Stiftung

Trotz des harten Kurses, den Duterte in der Verbrechensbekämpfung fährt hat sich das alltägliche Leben im Land für die meisten Philippiner nicht verändert. Die überwiegende Zahl der Polizeioperationen findet in den Armenvierteln statt, so dass die Mehrzahl der Bürger keineswegs eine Beeinträchtigung ihres normalen Lebensablaufs wahrnehmen kann.

Obwohl Präsident Duterte öffentlicher Kritik an seiner Politik aggressiv entgegentritt, ist eine generelle Verschlechterung in der Arbeit mit internationalen Akteuren nicht zu beobachten. Insbesondere Deutschland (und die politischen Stiftungen) genießen nach wie vor hohes Ansehen und sind als Dialog- und Projektpartner geschätzt. Die KAS berät insbesondere den Senat und das PDP-Laban Federalism Institute in der aktuellen Föderalismus- und Verfassungsreform. Auch das Engagement im Friedensprozess erfährt große Wertschätzung.

Generell ist festzuhalten, dass konstruktive Zusammenarbeit mit Regierungsstellen, NGOs und Zivilgesellschaft für ausländische Akteure weiterhin möglich ist – auch im Hinblick auf die Themenkomplexe Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Aufgrund der sensiblen Rahmenbedingungen des politischen Diskurses ist öffentliche Frontalkritik am Präsidenten selbst jedoch kontraproduktiv. Dies würde auch die aktuelle Kooperation mit reformwilligen Entscheidungsträgern beeinträchtigen.