

Halbzeit für Präsident „Noynoy“ Aquino: Bilanz seiner Regierungszeit in zentralen Politikfeldern

Am 13. Mai 2013 finden in den Philippinen die Zwischenwahlen zur Halbzeit der sechsjährigen Amtszeit des philippinischen Präsidenten statt. Bei diesen Wahlen stehen alle Lokalparlamente, Bürgermeister, Provinzgouverneure und Abgeordnete im Unterhaus des nationalen Parlaments sowie die Hälfte der 24 Senatoren zur Wahl. Ein geeigneter Zeitpunkt für eine Zwischenbilanz der Regierungszeit von Präsident Aquino.

Als im Sommer 2009 Cory Aquino starb, Gattin des unter Ferdinand Marcos ermordeten Oppositionsführers Ninoy Aquino und erste Präsidentin von 1986 - 1992 nach dem Sturz der Marcos Diktatur, ging eine Welle der Nostalgie durch das Land. Die liberale Partei, deren Vorsitzendem bei den 2010 anstehenden Präsidentschaftswahlen nur geringe Chancen eingeräumt wurden, trug Benigno (Noynoy) Aquino, dem Sohn Cory Aquinos, einem bis dahin eher unscheinbar gebliebenen Senator, die Präsidentschaftskandidatur an. Die tiefe Frustration und Verbitterung über die offenkundigen Korruptionsverwicklungen und Rechtsbrüche der seit 2001 im Amt befindlichen Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo wuch in einem kollektiven Ausbruch von Hoffnung. **Bei den Wahlen im Mai 2010 errang Noynoy Aquino einen Erdbebensieg, getragen von dieser Hoffnung:**

- Hoffnung, dass er wieder den Anstand und die Integrität ins Präsidentenamt bringen würde, für die die Philippinos seine Mutter so geliebt und verehrt hatten;
- Hoffnung, dass die Gesetzlosigkeit, die ständige Ausbreitung von Gewalt, Korruption Menschenrechtsverletzungen und Straflosigkeit ein Ende finden werde;
- Hoffnung, dass die über Jahrzehnte verhärtete schlimme Armut von mehr als einem Viertel der rasch wachsenden Gesamtbevölkerung in dem 90-Millionen Land reduziert werden könne – getreu dem Wahlslogan von Noynoy Aquino: „Wenn es keine Korruption gibt, dann gibt es auch keine Armut mehr“;
- Hoffnung schließlich auch, dass es endlich inneren Frieden geben werde, dass die seit mehr als vierzig Jahren andauernden Aufstände der Kommunisten in zahlreichen ländlichen Provinzen des Landes und der Unabhängigkeit suchenden Muslime auf der großen Südinsel Mindanao beendet werden könnten.

Drei Jahre später, zur Mitte seiner sechsjährigen Regierungszeit (die philippinische Verfassung lässt keine Wiederwahl zu), ist es immer noch die Hoffnung der Mehrheit der Bevölkerung, die die Popularitätswerte Benigno Aquinos hoch hält. Was aber ist geschehen in diesen drei Jahren, was ist die bisherige Bilanz seiner Regierung, und wie sehen die Perspektiven für die kommenden drei Jahre aus?

1. Der Kampf gegen die Korruption

Es gibt keinen Zweifel daran: Das Klima hat sich verändert. Präsident Aquino hat bewiesen, dass er - anders als seine beiden Vorgänger – sein Amt nicht dazu nutzt, um sich mit dubiosen Projekten, Verträgen und Entscheidungen zu Gunsten von Verwandten und Freunden zu bereichern. Und bei vielen Gelegenheiten hat er gezeigt, dass er auch bei den anderen Mitgliedern der Regierung Korruption und Nepotismus nicht duldet. Diese klare und konsequente Haltung hat ihm Lob und Zu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

stimmung in der philippinischen Zivilgesellschaft und Bevölkerung, aber auch im Ausland und bei wichtigen internationalen Organisationen eingebracht. Sie hat wesentlich zu einer Verbesserung des internationalen Ansehens des Landes beigetragen und ist ein nicht zu unterschätzender psychologischer Faktor für die höheren wirtschaftlichen Wachstumsraten und für die bessere Bewertung des Landes durch internationale Rating-Agenturen.

Allerdings gibt es auch Kritik an der selektiven Art seines öffentlichen Kampfes gegen die Korruption. Ein Beispiel war der Amtsenthebungsprozess gegen den Präsidenten des Obersten Gerichtshofes, ein enger Vertrauter von Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo, den sie in einer rechtlich zweifelhaften Ernennung in den letzten Stunden ihrer Regierungszeit ins Amt gebracht hatte. Präsident Aquino machte diesen Prozess zu seiner persönlichen Angelegenheit und spielte dabei – gestützt auf eine beispiellose Medienkampagne – seine hohe Popularität voll aus. Er nutzte die im philippinischen System gegebene massive finanzielle Abhängigkeit der Mitglieder des Unterhauses - das nach der Verfassung Anklagebehörde bei Amtsenthebungsverfahren ist – dazu, in einem handstreichartigen Verfahren, bei dem die Abgeordneten nicht einmal die Möglichkeit hatten, die von seinen Vertrauten verfasste Anklageschrift mit den zahlreichen Anlagen zu lesen, die Anklage beschließen zu lassen. Neben der Problematik des Verfahrens wurde wohl zu Recht kritisiert, dass bei Zugrundelegung der gleichen Kriterien, nach denen dann die Amtsenthebung des „Chief Justice“ im Senat – dem Oberhaus – beschlossen wurde, eine beträchtliche Anzahl von Kabinettsmitgliedern, nationalen Abgeordneten und Mitgliedern des Obersten Gerichtes ebenso ihr Amt aufgeben müssten.

Wichtiger aber noch bei der Einschätzung der Erfolge der Regierung Aquino in der Korruptionsbekämpfung ist **die Frage, ob die Korruption auch dort, wo Unternehmen und Bürger direkt von ihr betroffen sind, rückläufig ist. Die allgemeine Einschätzung auf diese Frage ist „nein“.** Korruption ist weiterhin allgegenwärtig. In vielen Behörden auf allen Ebenen des Staatsapparates stützt sie sich auf fest organisierte Netzwerke, die sehr schwer aufzubrechen sind. Es gibt Hinweise darauf, dass die Korruption in einigen wichtigen Feldern – z.B. der Zollverwaltung – in den letzten Jahren eher zugenommen hat. In offiziellen Stellungnahmen der Regierung zu diesen Entwicklungen heißt es, man brauche eben mehr Zeit, bis die Erfolge im Kampf gegen die Korruption auf der obersten Ebene auch im „trickle down effect“ die unteren Ebenen erreichten. Die wirkliche Frage ist aber, ob man nicht noch andere Maßnahmen bräuchte, eine viel umfassendere Strategie, um die allgegenwärtige, endemische Korruption so einzuschränken, dass sie nicht mehr als schwere Bürde das Leben der Bürger und Unternehmen belastet.

2. Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, gute Regierungsführung

Im November 2009, sechs Monate vor den nationalen Wahlen 2010, wurden in einem mit den Wahlen zusammenhängenden Massaker 58 Menschen – darunter 30 Journalisten – von dem herrschenden Familienclan der Ampatuans in der Provinz Maguindanao auf der Südinsel Mindanao ermordet. Dreieinhalb Jahre nach diesem schrecklichen Ereignis dümpelt der Prozess gegen die Mörder vor sich hin – ohne konkrete Perspektive auf ein baldiges Ende. Viele Zeugen verschwanden, einige Schlüssel-Zeugen starben unter ungeklärten Umständen. Harry Roque, einer der angesehensten Anwälte des Landes, der die Familien der meisten Opfer im Prozess vertritt, äußerte kürzlich: „Alles was wir hören“ (aus dem Präsidentenpalast) „ist die Mantra dass die Sache in den Händen des Gerichts liegt. Die Wirklichkeit ist aber,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

dass diese Verschleppung gemeinsam von der Gerichtsbarkeit und der Regierung zu verantworten ist, denn die Anklagebehörde ist Teil der Exekutive“.¹ Dieser Prozess ist nur **eines von zahllosen Beispielen dafür, dass die Rechtsstaatlichkeit in den Philippinen** – unter der Last von völlig veralteten rechtlichen Verfahrensvorschriften, hoher Korruptionsanfälligkeit der Gerichte, Einschüchterungen von Opfern, Zeugen und Richtern durch mächtige Familienclans und Warlords, um nur einige der zahlreichen Probleme zu nennen – **in den letzten Jahren nicht verbessert werden konnte**. Von den zahlreichen Feldern, in denen schwere Mängel von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsschutz und guter Regierungsführung zu beobachten sind, sollen hier nur einige genannt werden:

- Immer wieder in den vergangenen zwei Jahren haben nationale und internationale Menschenrechtsgruppen die Regierung angeklagt, sie habe seit Juni 2010 nichts getan, um die Kultur der Straflosigkeit zu stoppen, die Verursacher von Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen und vor Gericht zu bringen.²
- Im „Impunity Index“ des Komitees zum Schutz von Journalisten, der das Ausmaß an Straflosigkeit bei Mord und Gewaltverbrechen gegen Journalisten weltweit misst, standen die Philippinen 2013 im vierten Jahr hintereinander auf Platz 3 – hinter dem Irak und Somalia. Und im Index zur Pressefreiheit der „Reporter ohne Grenzen“ landeten sie 2013 auf Platz 147 unter 179 Ländern – weit hinter den meisten ihrer südostasiatischen Nachbarn.³
- In einem Leitartikel unter der Überschrift „Crime Philippines“ beschreibt am 31. Januar 2013 die führende Tageszeitung des Landes, der „Philippine Daily Inquirer“ die zunehmende Präsenz von Drogenringen und anderen kriminellen Organisationen im Süden des Landes und die Zunahme von Morden, Vergewaltigungen und Verbrechen im Umfeld von Drogenhandel in Metro Manila und kommt zu dem Schluss: „Es ist als ob wir an einem Punkt angelangt sind, wo keiner mehr sicher ist – nirgendwo mehr“.
- In einem Leitartikel im „The Philippine Star“ der zweiten führenden Tageszeitung des Landes, beschreibt am 5. April 2013 Ana Marie Pamintuan die immer größeren Beträge, die für Stimmenkauf aufgewendet werden, und den Zynismus der Wähler in der laufenden Kampagne für die Parlaments- und Lokal-Wahlen am 13. Mai 2013 „Jemand, der die Logistik im Wahlkampf eines Stadtratskandidaten in einer der Städte Metro Manilas betreut, berichtete mir, dass ein angemessenes Wahlkampfbudget für die sechswöchige Zeit des offiziellen Wahlkampfes bei 6 Mio Pesos (rund 150.000 US-Dollar) liegt. Diese Summe schließt nicht die Poster und sonstigen Wahlkampfmaterialien ein“. Das Geld wird dann unter den Wählern verteilt. Sie berichtet über die typische Antwort einer Frau auf den Hinweis, sie könne doch das Geld nehmen und dann doch für jemand anderen stimmen. „Die Frau sagte, sie werde die Zahlung dieses Geldes honorieren. Selbst wenn es einen anderen, besser qualifizierten Kandidaten gebe – alle würden sowieso das gleiche tun, nachdem sie gewählt sind: nur noch nach ihren eigenen persönlichen Interessen handeln. Da könne sie auch gleich denjenigen wählen, von dem sie schon Vorteile gehabt habe.“
- Folgt man den Meldungen in den Tageszeitungen des Landes, dann liegt bereits – anders als in offiziellen Verlautbarungen der Polizei dargestellt - zwei Wochen vor dem Wahltag die Zahl der mit den Wahlen verbundenen Morde Ende April 2013 höher als 2010 – nimmt man das oben erwähnte auch in der philippinischen Geschichte einmalige Maguindanao Massaker mit den 58 Toten aus.

All dies heißt nicht, dass es keine Bemühungen der Aquino Regierung gab, Rechtsstaatlichkeit, den Schutz von Menschenrechten und die Regierungsführung zu verbessern. Leila de Lima, Justizministerin und Sixto Brillantes, Vorsitzender der staatlichen Wahlkommission, sind zwei Namen – neben anderen – die für solche Bemühungen stehen. Aber **diese Bemühungen zeigen kaum Früchte, weil die Aquino Administration die den Problemen zugrundeliegenden strukturellen**

Ursachen nicht angeht: reiche, mächtige Familien, die mit ihrer Verknüpfung von wirtschaftlicher und politischer Macht auf allen Ebenen einen schwachen Staat im Griff halten, politische Dynastien mit weitreichenden Patronagestrukturen.

3. Inklusives Wachstum, Reduzierung der Armut

Als zentrales Instrument der Armutsbekämpfung hat die Regierung Aquino in den Jahren 2011 und 2012 das **„Conditional Cash Transfer Programm“** der Vorgänger-Regierung massiv aufgestockt, durch das den ärmsten Familien Geld in bar ausbezahlt wird unter der Voraussetzung, daß sie ihre Kinder regelmäßig zur Schule schicken. 2012 wurden in diesem Programm knapp eine Milliarde US-Dollar an diese Familien gezahlt – was in der Tat zu einer Verbesserung ihrer Lebenssituation führte, aber nicht ausreichte, diesen Teil der Armutspopulation über die absolute Armutsgrenze zu heben – dazu wäre die doppelte Summe erforderlich gewesen. Dieses Programm könnte in der Tat auf mittlere Sicht zu einer Verbesserung der Arbeitsplatzchancen der Kinder in diesen Familien und damit zu einem Weg aus der Armut führen – aber nur unter der Voraussetzung, daß die Art der Schulbildung, die sie in ihren vielfach abgelegenen Dörfern erhalten, einen Mindeststandard an Qualität aufweist und vor allem unter der Voraussetzung, daß in den Gemeinden und Städten in den ländlichen Gebieten durch offene Märkte und in fairem Wettbewerb Arbeitsplätze geschaffen werden können. Beide Voraussetzungen sind derzeit nicht gegeben – und werden auch in 10 oder 15 Jahren nicht gegeben sein, wenn es nicht grundlegende Veränderungen in der Wirtschafts- und Bildungspolitik der nationalen Regierung gibt. Dieses Programm wird – anders als unter der Vorgängerregierung, die es durch die örtlichen Verwaltungen umsetzen ließ – unter der Regierung Aquino mit viel Medienbegleitung direkt durch Agenturen der Zentralregierung, im Auftrag des Präsidenten, umgesetzt. **Es findet ein außerordentlich positives Echo bei den mehreren Millionen betroffenen Familien und wird als ein wesentlicher Grund für die anhaltende Popularität des Präsidenten angesehen.**

Auch die **Durchsetzung des „Reproductive Health Bill“**, wozu sich der Präsident nach längerem Zögern Ende 2012 entschieden hatte, wird von seinen Befürwortern als langfristige Maßnahme zur Armutsminderung verstanden, weil sie von ihm einen Rückgang der sehr hohen Geburtenzahlen gerade in den ärmsten Familien erwarten. Das Gesetz, das in der Bevölkerung überwiegend positiv gesehen wird, kam gegen den erbitterten Widerstand der katholischen Kirche zustande, der fast 80% der Bevölkerung angehören und deren Bischöfe in ihrer Mehrheit das Gesetz, das unter anderem Sexualkundeunterricht in den Schulen einführt und die kostenlose Abgabe von Kondomen an arme Familien vorsieht, als einen Dammbruch auf dem Weg zu weiteren Liberalisierungsgesetzen – Zulassung von Ehescheidung, Abtreibungen, Homo-Ehe. Euthanasie usw. – ansehen.

Der Blick auf die wirtschaftlich-soziale Entwicklung während der vergangenen drei Jahre zeigt ein außerordentlich widersprüchliches Bild. Im Jahr 2012 wuchs das Bruttosozialprodukt des Landes um 6,6% - die höchste Wachstumsrate seit mehr als 15 Jahren. Die Rating-Agentur Fitch verlieh dem Land im April 2013 erstmals „Investment Grade Status“ (BBB). „Moody's Analytics“ sagte eine Wachstumsrate von 6,5% für 2013 und 2014 voraus und überschrieb seinen Bericht: **„Philippines Outlook: Asia's Rising Star“**. Wichtig auch: es gelang erstmals, die seit vielen Jahren heftig umkämpfte „Sin-Tax“ („Sünden-Steuer“) – eine Umsatzsteuer mit ansehnlichen Sätzen auf Alkohol und Tabak zu verabschieden, die dem Land in Zukunft weitere notwendige Einnahmen bringen wird.⁴

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

Aber hinter dieser imposanten Erfolgskulisse verbergen sich problematische Realitäten:

- Zwar hat die Regierung mehrfach in den vergangenen Monaten mit Hinweis auf die Zahlen über beantragte, vereinbarte oder genehmigte Investitionsprojekte behauptet, es gebe positive Entwicklungen im Feld „Auslandsinvestitionen“. Die tatsächlichen Geldströme zeigen aber auch weiterhin eine Stagnation oder sogar weiteren Rückgang auf äußerst niedrigem Niveau. Der Netto-Zugang von 1.9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2011 – verglichen mit 7,4 Milliarden in Vietnam, einem Land mit ähnlicher Größe und Bevölkerungszahl – stagnierte in 2012, und die Zahlen von Januar 2013 zeigten sogar einen Rückgang von fast 50% im Vergleich zu den Vorjahreszahlen⁵.
- Im Februar 2013 fielen die Exportzahlen um 15,6%, der stärkste Rückgang in mehr als einem Jahr. Und anders als seine südostasiatischen Nachbarn bilden elektronische Artikel – ein äußerst volatiler Markt - mit 40% den größten Anteil, während das Land beim Export von verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten im Vergleich zu seinen Nachbarn nicht wettbewerbsfähig ist⁶.
- In der weltweiten **Übersicht der Weltbank zu „Doing Business“** fielen die **Philippinen trotz ihrer verbesserten Position in der „Korruptionsliste“ von Transparency International 2012 um weitere zwei Plätze zurück und rangieren jetzt auf Platz 138 von 183 Ländern. Und im weltweiten „Global Tax Ranking“ fielen sie im Jahr 2012 auf Platz 143 von 185 Ländern zurück**, nachdem sie im Jahr 2011 noch auf Position 135 von 183 Ländern gestanden haben. Damit gehören sie inzwischen zu den Ländern in der Welt, wo das Steuern zahlen am teuersten und am kompliziertesten ist⁷.
- **Die statistischen Zahlen von 2012 lassen keinen Zweifel daran, daß die hohe Wachstumsrate weder zu einer relevanten Steigerung von Arbeitsplätzen noch zu einer Reduzierung der Armut führten.** Im Dezember 2012 informierte die Nationale Statistikbehörde, daß trotz des überraschend hohen Wirtschaftswachstums von 7,1% im dritten Quartal 2012 die Zahlen der Arbeitslosen und der von Unterbeschäftigung Betroffenen sich im Oktober 2012 verschlechtert hatten. Im März 2013 waren nach einer Umfrage des führenden Meinungsforschungsinstituts des Landes (Social Weather Station, SWS) 25,4% der Philippinos über 18 Jahren arbeitslos – verglichen mit 18,9% im September 2010, unmittelbar nach Antritt der Regierung Aquino.⁸ In seinem regelmäßigen Halbjahresbericht mußte am 23. April 2013 der Präsident der Nationalen Statistikbehörde zugeben, daß nach den letzten vorliegenden Zahlen aus dem ersten Halbjahr 2012 der Prozentsatz der Philippinos, die unterhalb der absoluten Armutsquote leben, mit 28% seit 2006 gleich geblieben war.
- Die Gründe hierfür treten zu Tage, wenn man sich ansieht, wie die hohen Wachstumsraten zustande kommen. Die **Wachstumsrate von 7.1% im dritten Quartal 2012 stützte sich vor allem auf ein Wachstum von 24,3% im Bausektor, während Landwirtschaft mit 5,5% und „Manufacturing“ mit 5,7% nur leicht überdurchschnittlich wuchsen und die Wertschöpfung im Fischereibereich um 0,6% zurückging.** Ähnliche Zahlen wurden für das nächste Quartal berichtet. Ein führender Ökonom der Asiatischen Entwicklungsbank in der Länderabteilung Philippinen äußerte in einem Kommentar zu den statistischen Daten, daß die Regierung das Problem des „Wachstums ohne Arbeitsmarkteffekte“ lösen müsse, wenn sie weiterhin hoffe, die Armut verringern zu können. „Ich bin überhaupt nicht überrascht“, sagte er. **„Die Menschen können von dem starken Wachstum nicht profitieren, weil sie keine Arbeitsplätze finden können.“ Und er wies weiter darauf hin, daß das philippinische Wirtschaftsmodell auf Konsum, hohen Geldtransfers von den rund 10 Millionen Auslandsphilippinos (21 Mrd. US-Dollar in 2012) und der „Business Outsourcing Industry“ beruhe**, die nur eine begrenzte Zahl von relativ gut qualifizierten Arbeitskräften beschäftigen könne.⁹
- In einer Studie, die der angesehene philippinische Ökonom Cielito Habito, vormals Minister an der Spitze der philippinischen Wirtschaftsplanungsbehörde, im

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

März 2013 vorstellte, wies er nach, daß 76,5% des Wertzuwachses durch das Wirtschaftswachstum im Zeitraum 2010-2011 den 40 reichsten Familien des Landes zugeflossen war – verglichen mit 2,8% in Japan, 5,6% in Malaysia und 33,7% in Thailand¹⁰.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Wirtschaftswachstum in keiner Weise „inklusiv“ ist, also der Mehrheit der Bevölkerung und insbesondere den Armen nicht zugute kommt. Es wird mittelfristig wohl auch nicht anhaltend sein. Die Konzentration auf den Baubereich hat schon zu einer deutlichen Immobilienblase geführt. Mehr und mehr Apartments in Metro Manila und den wenigen anderen urbanen Zentren des Landes stehen leer und werden von den Landentwicklungsfirmen zum Teil ohne Anzahlungen finanziert mit langfristigen Niedrigzinskrediten zum Kauf angeboten. Der andere Teil des Baubooms hängt mit öffentlichen Investitionen im Tiefbau zusammen. Die seit Mitte 2012 zu beobachtende hektische Reparatur von Straßen und Brücken – teilweise auch solchen, die nicht unbedingt reparaturbedürftig waren - ist in den Philippinen ein typisches Vorwahl-Phänomen. Auch hier ist ein Rückgang zu erwarten, wenn die Wahlen vorbei sind – wie in früheren Wahljahren. Um noch einmal Cielito F. Habito zu zitieren: „Was klar ist, ist daß trickle-down-economics und business as usual einfach nicht dazu führen werden, daß unsere Armutsziffern so zurückgehen, wie wir es alle für nötig finden.“¹¹

Ohne grundlegende Reformen wird es kein inklusives Wachstum geben. Solche dringend notwendigen Reformen sind insbesondere

- die Öffnung der monopolisierten und kartellisierten nationalen und lokalen Märkte für fairen Leistungswettbewerb,
- die rigorose Reform der staatlichen Bürokratie, die als Alptraum auf der Wirtschaft lastet,
- die systematische Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen,
- gezielte Investitionen und Großprojekte zur Überwindung von Engpässen in strategischen Infrastrukturelementen,
- die umfassende Modernisierung des Agrarsektors mit dem Ziel des Aufbaus von verarbeitenden Industrien,
- die Abgabe wirtschaftspolitischer Planungs- und Entscheidungskompetenzen an noch zu schaffende starke, demokratisch kontrollierte Regionen, die sich dann gezielt der Strukturentwicklung auf der Grundlage der jeweiligen Stärken, Potentiale und Problemanalysen widmen können und damit das derzeitige ineffektive Nebeneinander von zentralistischer Planung und kleinteilig unkoordinierter Entwicklung durch die mehr als 120 Provinzen und provinzunabhängigen Städte ablösen könnten.

4. Das Ende der bewaffneten Aufstände

Die Bemühungen der Aquino Administration um Fortschritte in den Friedensverhandlungen mit der kommunistischen Aufstandsbewegung sind fürs erste gescheitert. Zwar wird die Zahl der bewaffneten kommunistischen Kämpfer seitens der Armeeführung landesweit auf nur noch 4.000 geschätzt. Aber in Folge der verhärteten Armutssituation von einem Viertel der Bevölkerung und der noch weiter angestiegenen ungleichen Einkommens- und Chancenverteilung verfügen die Kommunisten über stabilen und teilweise noch steigenden Rückhalt in der breiten Bevölkerung vieler ländlicher Provinzen. „Bayan Muna“, die stärkste von mehreren von den Kommunisten gegründeten und ihnen nahestehenden „Parteilisten“, die sich um die 58 Listenplätze im philippinischen Abgeordnetenhaus bewerben, zählt alleine laut neuesten Umfragen rund 9% Anhängerschaft, zusammen kommen diese Grup-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

pen auf mindestens 15 – 20%. Die anhaltenden Überfälle, Morde und Entführungen durch die kommunistische Guerilla in vielen Provinzen, die regelmäßigen Schutzgelderpressungen von Minengesellschaften, Holzunternehmen und anderen Projekten in ländlichen Gebieten stellen ein wesentliches Hemmnis für Investitionen und Wirtschaftsentwicklung in diesen Landesteilen dar. Während des derzeit laufenden Wahlkampfs zahlen nach seriösen Schätzungen mehr als die Hälfte aller Kandidaten in diesen ländlichen Provinzen Schutzgeld in Höhe von umgerechnet zwischen 1.000 und 100.000 US-Dollar an die Kommunisten – was illegal ist. Aber die Verweigerung der Schutzgeldzahlung kann tödliche Folgen haben, was erst Ende April erneut eine Gruppe von Unterstützern einer Bürgermeisterin aus einer national angesehenen Familie in Nord-Mindanao erfahren mußte. Am 30. April 2013 bekannte der Chef-Unterhändler der Aquino Regierung in den Friedensverhandlungen mit den Kommunisten, Alex Padilla, öffentlich: **„Wir sind jetzt in einer Sackgasse. Ob wir reden oder nicht, macht keinen Unterschied mehr. Die gleiche Gewalt hält an.“ Und auf die Frage nach dem Zeitplan der Verhandlungen antwortete er: „Der ist dahin“¹².**

Beachtliche Fortschritte gibt es dagegen in den Verhandlungen mit der muslimischen Aufstandsbewegung auf der Südinsel Mindanao. Im Jahr 2008 war eine Vereinbarung zwischen der Vorgängerregierung und der stärksten Rebellengruppe MILF, die zu einem Friedensvertrag führen sollte, vom Obersten Gericht für verfassungswidrig erklärt worden. Präsident Aquino war, auch mit persönlichem Einsatz in dieser Frage, 2011 in der Lage, die formellen Friedensverhandlungen wieder aufzunehmen. Mitte Oktober 2012 konnte er in Manila zusammen mit dem Führer der MILF den Entwurf für ein „Rahmenabkommen“ über die Errichtung einer „Bangsamoro“ genannten Autonomen Region in den muslimischen Gebieten Mindanaos unterzeichnen. Bangsamoro soll die bestehende „Autonome Region Muslim Mindanao“ ablösen, die in den neunziger Jahren nach einem Friedensvertrag zwischen Präsident Ramos und der damals stärksten muslimischen Rebellengruppe errichtet worden war, aber wegen des Fehlens echter Autonomie-Merkmale sowie vor allem wegen überbordender Gewalt, Korruption und Gesetzlosigkeit als gescheitert gilt.

Es bleibt aber noch ein langer und schwieriger Weg zu gehen, bis ein dauerhafter und stabiler Frieden erreicht werden kann. Die Anhänge zu Einzelheiten der Machtteilung, der Teilung von staatlichen Einnahmen, der Übergangsprozesse und der Normalisierung im zukünftigen Bangsamoro, waren bei der gefeierten Unterzeichnung des Rahmenabkommens noch nicht ausgehandelt und sollten spätestens bis Ende 2012 nachgeliefert werden, bevor dann der eigentliche Friedensvertrag unterzeichnet und der lange Übergangsprozess beginnen sollte. Vier Monate später sind diese Anhänge, die die eigentliche Substanz des Abkommens enthalten werden, noch nicht ausgehandelt. Und nach der endgültigen Einigung der beiden Seiten auf diese Substanz des Friedensvertrages beginnt ein Prozeß mit großen politischen und rechtlichen Herausforderungen und Risiken – die Abfassung eines Grundgesetzes für die neue Region, die Abstimmung des nationalen Parlamentes über dieses, von einer Sonderkommission unter Führung der MILF erarbeitete Gesetz, die Plebiszite der Bevölkerung in allen Gemeinden und Provinzen, die diesem neuen Staatsgebilde angehören sollen, die Organisation des Übergangs von dem bestehenden Verwaltungssystem in ein völlig neues, anders strukturiertes System. Schließlich die Organisation von friedlichen Wahlen in diesem Territorium – parallel zu den Präsidentschafts-, National- und Lokalwahlen im Mai 2016 unter Einschluß aller Einwohner in dieser neuen Region, in der die MILF zwar die stärkste muslimi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

sche Rebellenorganisation ist, aber nicht alle anderen muslimischen Gruppen, Christen und indigenen Stämme repräsentiert, die dort leben und in die Friedensverhandlungen nicht einbezogen waren.

Der Text der Rahmenvereinbarung zwischen philippinischer Regierung und MILF enthält interessante Weichenstellungen: „Die Beziehung zwischen der Zentralregierung und der Bangsamoro-Regierung soll asymmetrisch sein“ heißt es da – bedeutet: die Region soll echte Autonomie bekommen, wie sie ansonsten einen Staat im Verbund eines Bundesstaates auszeichnet. Weiterhin heißt es dort: „Die Bangsamoro-Regierung soll eine ministerielle Form haben“ – was bedeutet, ein parlamentarisches Regierungssystem. Und weiter: „Das Wahlsystem soll ... die Bildung von genuin programmatischen politischen Parteien ermutigen“. **Dieses sind drei grundlegende Reformen, die seit langem von Experten, führenden Vertretern der philippinischen Zivilgesellschaft und ausländischen Beobachtern als dringend notwendig gehalten werden, um die Philippinen insgesamt aus ihrer Sackgasse einer funktionsunfähigen Demokratie mit fehlender guter Regierungsführung heraus zu bringen.** Wenn ein solches Staatsgebilde in der zweiten Hälfte der Aquino Präsidentschaft im Süden des Landes erfolgreich gegründet werden könnte, würde es ein Präzedenzfall für viele andere Regionen und auch für die Reform des Gesamtstaates werden.

Hier genau aber beginnt die Crux: Es gibt Hinweise von Quellen, die dem „Palast“ nahestehen, daß die anhaltenden Verzögerungen in der Aushandlung der „Anhänge“ zur Bangsamoro Rahmenvereinbarungen nicht nur mit inhaltlichen Differenzen zwischen der philippinischen Regierung und der MILF zusammen hängen sondern auch damit, daß der Präsident inzwischen sehr zögerlich sei, den Friedensprozeß voran zu treiben. Er sei jetzt besorgt, daß diese Bangsamoro Autonome Region zu einem Präzedenzfall für das ganze Land mit seinen diversen Regionen, ethnischen Gruppen, Sprachfamilien werden könne – was einen starken Druck auf die hierfür nötigen Verfassungsänderungen mit sich bringen würde, die er bislang strikt ablehnt.

5. Perspektiven für die zweite Halbzeit der Präsidentschaft – mit oder ohne Angehen der Strukturprobleme

Es gibt einen breiten und in den vergangenen Jahren noch ständig wachsenden **Konsens zwischen philippinischen Politikwissenschaftlern, politischen Analysten in den Medien und ausländischen Beobachtern im Land, daß die zentralen Probleme des Landes**

- ein schwacher Staat mit schlecht funktionierenden demokratischen Institutionen,
- ein hohes Maß an Menschenrechtsverletzungen und das Versagen des Rechtsstaates,
- über Jahrzehnte hinweg verhärtete Armut eines Großteils der Bevölkerung,

weitgehend verursacht sind durch die enge Verknüpfung von wirtschaftlicher und politischer Macht in den Händen von rund 200 Familien und Clans, die nicht nur das Land als Ganzes, sondern auch die große Mehrzahl seiner Provinzen und Städte fest im Griff haben. Politische Dynastien haben in den vergangenen Jahren ihre traditionell vorhandene Präsenz und ihre Kontrolle der politischen Macht auf allen Ebenen des Staatsapparates sogar noch weiter ausgebaut. Noch nie seit dem Ende der Marcos-Diktatur haben sie mit ihren Patronage-Strukturen die

nationalen und lokalen Wahlen so offen dominiert wie in den Wahlen 2010 und 2013.

Der hoch angesehene frühere Präsident des Obersten Gerichtshofs, Renato Puno, drückt es so aus: „Diese giftige Patronage-Politik hat es einigen Oligarchen und Bossen möglich gemacht, uns schon von Kolonialzeiten her bis in die post-kolonialen Zeiten zu beherrschen, und ihre Herrschaft hat uns nichts gebracht als eine Fassade von Demokratie“¹³. Und der frühere Chefstrategie und Sicherheitsberater der Regierung von Präsident Fidel Ramos in den neunziger Jahren, General Almonte, schreibt: „**Unser Land wird immer noch nicht durch Gesetze und nicht durch politische Institutionen, sondern von politischen Persönlichkeiten regiert... Oligarchischer Einfluß in den höchsten Staatsorganen macht es möglich, daß mächtige Persönlichkeiten, Familien und Clans Monopole und Kartelle organisieren, die Wettbewerbsregeln zu ihren Gunsten verbiegen – und privilegierte Zugänge zu den Einnahmen und Gewinnen erlangen, die durch öffentliche Investitionen erzielt werden...**Die traditionellen Formen der Gegenseitigkeit werden mehr und mehr durch Stimmenkauf abgelöst. Stimmenkauf hat die Kosten der Wahlen inflationiert und die politische Korruption verschlimmert...Unser Land ist nun schon so lange in der Entwicklung hinter anderen Ländern zurückgefallen, daß die Kritiker sich kulturellen Faktoren zugewandt haben, um es zu erklären. Aber unsere Probleme spiegeln nur die strukturellen Defekte in unseren politischen Institutionen wider“¹⁴.

Während der ersten drei Jahre seiner sechsjährigen Regierungszeit hat Präsident Aquino diese Schlüsselprobleme des Landes nicht angetastet. Kontinuierlich hat er sich geweigert, auch nur eine ernsthafte Diskussion zur Reform der Verfassung von 1987 zuzulassen, die zahlreiche gravierende Schwächen und Widersprüche aufweist und mit wesentlichen Weichenstellungen die Grundlage für die Restauration dieser Patronagestrukturen herrschender Familien und Clans nach der Marcos-Diktatur geliefert hat. Im Kongress, in beiden Kammern des nationalen Parlaments – dem Abgeordnetenhaus und dem Senat – gab es während der drei Jahre seit Amtsantritt Aquinos drei Gesetzesvorhaben, die neben der nicht zugelassenen Diskussion über Verfassungsänderungen die Abschwächung des Einflusses dieser Strukturen und die teilweise Korrektur dieser undemokratischen Realitäten bewirken wollten:

- In beiden Parlamentskammern waren **Gesetzentwürfe zu einem umfassenden Wettbewerbsrecht** eingebracht und erfolgreich und abschließend in den zuständigen Ausschüssen behandelt worden. Anders als seine Nachbarn Thailand, Malaysia und Indonesien haben die Philippinen bislang kein solches Gesetz, das auch im Zusammenhang mit der für 2015 geplanten „Wirtschaftsgemeinschaft“ von ASEAN seit Jahren angemahnt wird. Aber in beiden Parlamentskammern wurden die Gesetzentwürfe nicht auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt, ohne daß es hierfür eine Begründung gab. Diese Tagesordnung aber wird wesentlich vom Präsidenten bestimmt, der die Möglichkeit hat, über die Mittelvergabe von umgerechnet durchschnittlich rund 1 Mio Euro pro Jahr für die politischen Projekte jedes Abgeordneten massiven Druck auszuüben.
- **Ein Gesetzentwurf zur „Informationsfreiheit“** (Freedom of Information), der von einer großen Mehrheit der Zivilgesellschaft und Medien unterstützt wurde, war kurz davor, in den letzten Sitzungen vor Ende der Legislaturperiode im Abgeordnetenhaus verabschiedet zu werden, wurde dann aber von der Tagesordnung genommen, weil Präsident Aquino erklärt habe, dieses Gesetz habe zwar Priorität, sei aber nicht dringend.
- Ein **modernes Parteiengesetz**, der „Political Party Development Act“, das die politischen Parteien zwingen würde,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

- sich aus beitragszahlenden Mitgliedern zu rekrutieren,
 - interne demokratische Strukturen und Verfahren einzuführen,
 - Transparenz bei ihrer Finanzierung zu zeigen,
 - die Höhe von Einzelspenden zu limitieren, das darüber hinaus
 - den Parteiwechsel von Mandatsträgern nach gewonnenen Wahlen für einen Teil der Legislaturperiode unterbinden sowie
 - eine staatliche Parteienfinanzierung einführen wollte,
- wurde im Abgeordnetenhaus in dritter Lesung verabschiedet, nachdem es bei allen wesentlichen Gruppen – einschließlich der liberalen Partei des Präsidenten – Zustimmung gefunden hatte. Im Senat hatte ein fast identisches, parallel eingebrachtes Gesetz die erste Lesung im Plenum passiert. Am Tag vor der zweiten und dritten Lesung, die kurz vor Ende der Legislaturperiode im Februar 2013 vorgesehen war, entschied Präsident Aquino, es von der Tagesordnung des Senats absetzen zu lassen.

Diese drei Gesetze hätten Breschen in die von den großen Familien gehaltenen Machtstrukturen geschlagen. Das Wettbewerbsgesetz hätte die Öffnung der von ihnen monopolisierten oder kartellisierten lokalen und nationalen Märkte erzwungen. Das Informationsfreiheitsgesetz mit seinem Schwerpunkt auf dem Recht der Bürger und Medien, Informationen von den staatlichen Verwaltungen zu erhalten, hätte ein hohes Maß an Transparenz in die Entscheidungen und Handlungen dieser Verwaltungen auf allen Ebenen herbeigeführt und es damit sehr viel schwieriger für die großen Familien gemacht, diese für ihren eigenen Profit zu nutzen. Das Parteiengesetz hätte ein wichtiges Rechtsinstrument zur Verfügung gestellt, um die personalisierten Patronagestrukturen in den Kommunalwahlen und den nationalen Parlamentswahlen zu brechen und das vollständig personalisierte Parteiensystem durch ein System programmorientierter und Mitglieder basierter politischer Parteien zu ersetzen.

Präsident Aquino wird sich für den zweiten Teil seiner Amtszeit entscheiden müssen. Wenn er in den kommenden drei Jahren weiterhin die traditionellen Machtstrukturen schützt, wird keines der großen Probleme des Landes – Rechtsunsicherheit und schlechte Regierungsführung, fassadenartige Demokratiestrukturen, Armut und wachsende Ungleichheit – gelöst werden können. Das Land wird für weitere Jahre in der Sackgasse stecken, mit der Folge, dass Präsident Aquino im geschichtlichen Rückblick zu einer tragischen Figur werden wird, der die dringend notwendige Modernisierung seines Landes um weitere sechs Jahre verhinderte – trotz seiner persönlichen Integrität und seiner Reformorientierung in Feldern, die nicht mit den traditionellen Machtstrukturen verbunden sind. **Wenn er sich dagegen entscheidet, die Reform dieser Strukturen anzugehen, könnte er der Präsident werden, der die Philippinen von der Bürde ihres kolonialen Erbes befreit und für eine gute Zukunft in der sich globalisierenden Welt geöffnet hat.**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Quellenangaben

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Mai 2013

www.kas.de

1. Amando Doronila, "ANALYSIS: Philippines: A forbidden country in „Philippine Daily Inquirer“, 30. November 2012
2. Yahoo! News Philippines, 21. Mai 2012
3. Philstar.com, 2. Mai 2013
4. The Philippine Star, Headlines, News, 1. Januar 2013
5. The Philippine Daily Inquirer, Leitartikel am 16. April 2013
6. Cielito F. Habito in einem Kommentar am 16. April 2013 im The Philippine Daily Inquirer
7. Yahoo! News Philippines, 14. Dezember 2012
8. Business World, 2. Mai 2013
9. Philippine Daily Inquirer, 24. April 2013
10. Philippine Daily Inquirer, 4. März 2013
11. siehe 6.
12. AFP News, 30. 4. 2013
13. 13. Renato Puno, "Transcending our democratic mediocrity", Publikation der KAS-Büro Manila, 2010
14. Joe Almonte, "We are responsible for one another", Publikation der KAS-Büro Manila, 2010