

Präsident Aquinos „letzte Meile“

EINE (FRÜHE) BILANZ DER PRÄSIDENTSCHAFT BENIGNO S. AQUINOS

Am 27. Juli hielt Präsident Benigno S. Aquino III seine sechste und letzte Rede zur Lage der Nation vor dem philippinischen Kongress. Da Aquino zu den Wahlen im Mai 2016 nicht erneut antreten darf, bietet sich die Gelegenheit für eine (frühe) Bilanz seiner Amtszeit.

2010 trat der damalige Senator Aquino, Sohn der früheren Präsidentin und Volksheldin Corazon Aquino, zur Präsidentschaftswahl an mit dem Versprechen, insbesondere der Korruption im Land den Garaus zu machen. „Daang Matuwid“ (der gerade/aufrechte Weg) sollte das Markenzeichen seiner Präsidentschaft werden. Doch prägten vor allem der sogenannte „Pork Barrel“-Skandal und der Taifun Yolanda (und das damit verbundene mangelhafte Katastrophenmanagement) seine Amtszeit. Dennoch ging Aquino auch Schritte, die erfolgreich – wenn auch problematisch – waren: Gegen den Widerstand der einflussreichen Katholischen Bischofskonferenz setzen Kongress und Regierung das „Reproductive Health Law“ durch, welches Sexualaufklärung in Schulen und die erleichterte Verteilung von Verhütungsmitteln vorsieht. Dafür nahm Aquino, wohlwissend um den Rückhalt in Bevölkerung und Parlament, einen andauernden Konflikt mit dem Klerus des drittgrößten katholischen Landes der Welt in Kauf. Auch die Verabschiedung eines Wettbewerbsgesetzes im Sommer 2015 – 20 Jahre nach der Einbringung des ersten Entwurfs – ist eine lange erwartete Neuerung. Die nachhaltigen Auswirkungen auf die bestehenden Kartelle und Oligopole des Landes, welche inklusives Wachstum hemmen, bleiben abzuwarten. Angesichts der wirtschaftlichen Integrationsprozesse im ASEAN-Raum setzt dieser Schritt jedoch auch für ausländische Investoren ein positives Zeichen. Kein positives Ende hat bislang – trotz großer Fortschritte – der Friedensprozess im mehrheitlich muslimischen Süden der Insel Mindanao gefunden. Die Frage, ob in der Region noch vor den im Mai 2016 stattfindenden landesweiten Wahlen die Bangsamoro Autonomous Region entstehen wird oder nicht, wird wohl über Aquinos Vermächtnis entscheiden.

Zur „Lage der Nation“: Politische Patronage und Dynastien

Politisch prägen die Philippinen nach wie vor feudale Strukturen, das Land wird von wenigen Familien in Wirtschaft und Politik gesteuert. Der Vermögenszuwachs der 40 reichsten Familien der Philippinen entspricht 76 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (zum Vergleich: 34 Prozent in Thailand, 6 Prozent in Malaysia, 3 Prozent in Japan). 70 Prozent aller Abgeordneten des aktuellen Kongresses (Repräsentantenhaus und Senat) entstammen politischen Dynastien. Unter den 26-40jährigen Abgeordneten stammen sogar 80 Prozent aus diesen Dynastien, sie haben somit ihren Platz im Parlament auf eine gewisse Art und Weise „geerbt“. Eine von der Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützte Studie des renommierten Policy Centers am

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

August 2015

www.kas.de

Asian Institute of Management zeigt, dass regionale Unterentwicklung und Armut mit der Stärke und Dominanz dieser Dynastien korrelieren¹.

Präsident Aquino, selbst Spross einer politischen Dynastie stellte in seiner letzten Rede zur Lage der Nation jedoch klar, dass er das sogenannte Anti-Dynastie-Gesetz unterstütze und dessen parlamentarische Verabschiedung befürworte. Auch wenn die Rufe nach diesem Gesetz (welches die Landesverfassung von 1987 sogar vorsieht) konstant laut sind, scheiterte dies bislang stets am Widerstand der einflussreichen Dynastien.

Politische Partizipation der Bevölkerung stellt in der ältesten Demokratie Asiens im Jahr 2015 immer noch ein eklatantes Problem dar. Programmatische Parteien, welche basisdemokratische Strukturen und Meinungsbildungsprozesse pflegen, existieren als Vehikel solcher Partizipation kaum. Politische Parteien im Allgemeinen genießen in der Bevölkerung einen schlechten Ruf, gelten sie doch als „Wahlkampfmaschinen“ der Reichen und Privilegierten. Ein Parteiengesetz oder gar eine verfassungsrechtliche Verankerung der Parteien als Institutionen im demokratischen System existieren nicht. Mehrere Versionen eines Gesetzes, welches politischen Parteien einen klaren institutionellen Rang verleihen sowie (staatliche) Parteifinancen regeln würde, kursieren zwar in Senat und Abgeordnetenhaus, haben in dieser Wahlperiode aber geringe Aussicht auf Verabschiedung.

Der Kampf gegen Korruption

Aquinos Amtszeit wurde gleich im zweiten Jahr geprägt durch das erfolgreiche Amtsenthebungsverfahren gegen den Vorsitzenden des Verfassungsgerichts, Chief Justice Renato Corona, wegen Vorteilsnahme. Im Jahr zuvor war Aquinos Vorgängerin, Gloria Macapagal Arroyo, der Prozess wegen Wahlfälschung gemacht worden. Bis zum heutigen Tag befindet sie sich unter Hausarrest.

Noch gravierender stellte sich nur der sogenannte „Pork Barrel“-Skandal im Jahr 2013 dar. Zahlreiche Abgeordnete gerieten unter Verdacht, Staatsmittel in Millionenhöhe an Scheinorganisationen vermittelt zu haben, welche selbige Mittel wieder in die Taschen der Abgeordneten fließen ließen. Drei der aktuell 24 Senatoren des Landes befinden sich im Laufe der Ermittlungen derzeit in Haft.

Aquinos „aufrechter Weg“ hat ihm dennoch den Ruf eines nicht korrumpierbaren Staatsmannes eingebracht. International werden seine Bemühungen positiv zur Kenntnis genommen. Ratingagenturen bewerteten die Philippinen 2014 erstmals mit BBB. Nichtsdestotrotz scheint der Kampf gegen Korruption ein Kampf gegen Windmühlen zu sein. Das Eliminieren von korrupten Funktionären an der Spitze hatte bislang keinen Einfluss auf gängige Praxen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Dennoch attestiert Transparency International den Philippinen in seinem Korruptionswahrnehmungsindex eine positive Tendenz.

¹ Mendoza, Beja, Venida, Yap (2012): Inequality in democracy: Insights from an empirical analysis of political dynasties in the 15th Philippine Congress, in: Philippine Political Science Journal 33(2):132-145. Online verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_9551-1442-2-30.pdf?130430055519.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

August 2015

www.kas.de

Jahr	Rang im weltweiten Korruptionsindex
2014	85
2013	94
2012	105
2011	129
2010	134

Quelle: Transparency International

Ein Informationsfreiheitsgesetz, welches oftmals zu Stärkung staatlicher Transparenz gefordert wird, hat vor dem Ende von Aquinos Amtszeit jedoch geringe Chancen auf eine parlamentarische Verabschiedung.

Wirtschaft, Entwicklung und Armut

Die Philippinen weisen seit einigen Jahren anhaltend gutes Wirtschaftswachstum auf. Die Verabschiedung des Wettbewerbsgesetzes setzt zudem ein wichtiges Zeichen für internationale Investitionen.

Wirtschaftswachstum Philippinen (prozentual)

2010	2011	2012	2013	2014
7,6%	3,6%	6,8%	6,8%	6,1%

Quelle: www.databank.worldbank.org

Doch der Schein trügt: Experten sind sich einig darin, dass die mangelnde Inklusivität des jüngsten Wachstums ein massives Problem darstellt. Mit einer Armutsquote von über 25 Prozent hinken die Philippinen den meisten Nachbarn in Südostasien weit hinterher. Die letzten zehn Jahre haben in dieser Hinsicht keinerlei Fortschritt gebracht.

Armutsquote Philippinen (prozentual)

2006	2009	2012
26.6%	26.3%	25.2%

Quelle: www.databank.worldbank.org

Problematisch stellen sich auch Eigentums- und Investitionsrechte für ausländische Konzerne dar. Zwar ist Manila aufgrund des hohen Bildungsstandards und des guten (englischen) Sprachniveaus zur „Callcenter-Hauptstadt“ der Welt geworden, doch scheuen internationale Investoren teils immer noch ein Engagement auf den Philippinen, wo sie nur 40 Prozent an einem Unternehmen halten dürfen. Auch ist der Fall der enteigneten Fraport AG nicht abschließend geklärt.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

August 2015

www.kas.de

Im seit Jahrzehnten schwelenden Konflikt um Autonomie oder gar Unabhängigkeit im muslimischen Süden hat der Friedensprozess entscheidende Fortschritte gemacht. Das „Comprehensive Agreement on the Bangsamoro“ wurde im März 2014 von Vertretern der Regierung und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) unterzeichnet. Das Bangsamoro-Grundgesetz, das Resultat langer Verhandlungen zwischen Regierung und der Moro Islamic Liberation Front, wurde im September 2014 in den parlamentarischen Prozess eingebracht. Nach über 50 Sitzungen hatte die zweite Kammer des nationalen Parlaments, das Repräsentantenhaus, eine bearbeitete Version auf Ausschussebene angenommen, welche im Plenum verabschiedet werden sollte. Hier kam allerdings keine Abstimmung zustande. Auch die erste Kammer der Parlaments, der 24-köpfige Senat, muss dem Grundgesetz zustimmen. Da Senatoren auf den Philippinen als „Präsidenten in Wartestellung“ gelten, bietet das kontroverse Autonomie-Thema eine optimale Gelegenheit zur landesweiten Profilierung, was eine rasche Einigung verhindert. Auch hier kämpft der Präsident immer noch gegen jene Abgeordneten und Aspiranten auf höhere Ämter, die sich bewusst für die Wahlen im kommenden Jahr positionieren wollen.

Eine weitere Hürde stellt zudem das Plebiszit zur Etablierung der Autonomieregion dar. In fünf Provinzen (Sulu, Tawi-Tawi, Basilan, Maguindanao, Lanao del Sur) der jetzigen Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM), welche durch die Bangsamoro Autonomous Region abgelöst werden soll, müssen nach erfolgreicher Verabschiedung des Grundgesetzes Volksabstimmungen durchgeführt werden.

Der weitere Verlauf des Friedensprozesses, der in der Etablierung der Bangsamoro Autonomous Region münden soll, entzieht sich folglich auf mehreren Ebenen dem Einfluss des Präsidenten; ebenjener Einfluss auf Kongress und Entscheidungsträger schwindet mit jedem Monat seiner noch verbleibenden Amtszeit.

Die Philippinen und China

Im seit Jahren andauernden Disput um Chinas Aktivitäten im Südchinesischen Meer haben die Philippinen 2013 einen mutigen Schritt gewagt: Man hat den Ständigen Schiedshof in Den Haag angerufen und um Klärung gebeten. Streitpunkte sind vor allem die überlappenden Besitzansprüche auf die Spratly-Inseln und das Scarborough-Riff. Entschieden werden soll in Den Haag zwar nicht über tatsächliche territoriale Souveränitätsfragen, sondern über Chinas Besetzung und Kontrolle von Riffen wie Fiery Cross, Cuarteron, Subi, McKennan, Johnson South, Gaven, Mischief und Scarborough.

Vom 7. bis zum 13. Juli 2015 sollte in einer Anhörung die Frage der Zuständigkeit des Gremiums geklärt werden, bevor das ordentliche Schiedsverfahren seinen Anfang nähme. Am 14. Juli forderte das Gremium die Philippinen auf, ihren Anspruch mit weiteren Dokumenten zu untermauern. Eine tatsächliche Entscheidung über die Zuständigkeit des Ständigen Schiedshofes wird innerhalb der nächsten drei Monate erwartet.

Sollte das Gremium sich – trotz Chinas Weigerung, an der Verhandlung teilzunehmen oder ihr Ergebnis anzuerkennen – für zuständig erklären, wäre dies bereits ein Sieg für Präsident Aquino. Selbst wenn dies für die Lage im Südchinesischen Meer faktisch keine sofortigen Konsequenzen bedeutet, wäre es ein Achtungserfolg in den Augen der internationalen Gemeinschaft für die Philippinen. Die jüngsten Äußerungen des US-amerikanischen Außenministers John Kerry am Rande des Gipfels der ASEAN-Außenminister in Kuala Lumpur unterstützen das Anliegen der Philippinen in der Sache zusätzlich.

PHILIPPINEN

BENEDIKT SEEMANN

August 2015

www.kas.de

Nach fünf Jahren als Präsident der Philippinen hat Aquino sich als integrierter Korruptionsbekämpfer gezeigt. Auch wenn solche Bemühungen ohne ein ganzheitliches Konzept schier aussichtslos erscheinen müssen, so hat er dem Image des Landes zumindest einen Dienst erwiesen. Im Hinblick auf tiefgreifende Reformen bleibt seine Bilanz durchwachsen. Armut und Arbeitslosigkeit sind weiterhin immens. Ob Anti-Dynastie-Gesetz, Informationsfreiheitsgesetz, Parteiengesetz, Reform des Investitionsrechts – viele wichtige Reformen versacken weiterhin im Sande. Die Verabschiedung des lange erwarteten Wettbewerbsrechts muss jedoch unstrittig als Erfolg gewertet werden. Ebenso der Friedensvertrag mit der MILF, auch wenn die Verabschiedung des Bangsamoro-Grundgesetzes noch nicht erfolgt ist.

Das nachhaltige Reformen schwerlich möglich sind, ist der gemeinschaftlichen Haltung aller Entscheidungsträger geschuldet, welche eine Änderung der seit 1987 bestehenden Verfassung frevelhaft finden. Aquino selbst machte frühzeitig deutlich, dass an „der Verfassung seiner Mutter“ kein Komma geändert werde. Eine dringend benötigte Verfassungsreform, die etwa einen Wandel zu einem besseren System von „checks and balances“ bedeuten könnte, war somit nicht möglich. Allenfalls eine Lockerung der Investitionsbeschränkungen ausländischer Konzerne war zwischenzeitlich im Gespräch.

Mittlerweile hat Aquino der Öffentlichkeit einen Vorschlag für seinen Nachfolger gemacht: Am 31. Juli verkündete Innenminister Mar Roxas, dass er zur Präsidentschaftswahl 2016 antreten werde – mit der Unterstützung Aquinos und seiner Liberal Party. Als erster Kandidat hatte bereits Aquinos langjähriger Kontrahent, Vizepräsident Jejomar Binay, seine Absicht bekundet, für das höchste Amt im Land zu kandidieren. Jedoch schaden Korruptionsermittlungen gegen seine Familie den Umfragewerten des bisherigen Favoriten. Als integrierste Kandidatin gilt die parteilose Senatorin Grace Poe, welche vor kurzem erstmals Binay in den Umfragewerten überholen konnte. Ob von einem dieser Kandidaten als Präsident tiefgreifende Reformen zu erwarten wären, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzen.

In der künftigen Bemessung des Erfolgs oder Misserfolgs der Präsidentschaft Aquinos wird vor allem eine Frage entscheidend sein: War er der Präsident, der anhaltenden Frieden in Mindanao erreicht hat? Kritisch wird daher sein, ob vor Ende seiner Amtszeit das Bangsamoro-Grundgesetz in beiden Häusern des Parlaments verabschiedet und die Bangsamoro Autonomous Region ins Leben gerufen wird. Der Zeitfahrplan bis zu den Wahlen im kommenden Mai lässt jedoch vielfach Zweifel daran aufkommen. Sollte dieses Unterfangen dennoch gelingen, so hätte Aquino – trotz ausbleibender Reformen im Land – seinen Platz in der Geschichte des Landes erreicht.