Philippinisches Déjà-vu

Mit Aquino auf dem Weg zu Reformen?

MIRKO HERBERG | ANNE-HELENE MANG

Juli 2010

- Die Philippinen haben im Mai einen weiteren demokratischen Härtetest erfolgreich bestanden: eine wegweisende Präsidentschafts- und Parlamentswahl, die erstmals in einem automatisierten Wahlverfahren durchgeführt wurde.

- Mit dem gewählten Präsidenten Benigno Simeon C. »Noynoy« Aquino III. hat der Kandidat gewonnen, der am glaubhaftesten eine Korrektur einer von Korruption, Günstlingswirtschaft und Menschenrechtsverletzungen geplagten Politik verkörpert.

- Der in einer politischen Führungsrolle unerfahrene Aquino tritt das schwere Erbe seiner Vorgängerin Arroyo an. Seinem Reformwillen stehen unsichere Mehrheiten und Widerstände einer am Status Quo interessierten Elite gegenüber.

Sie wurden mit Spannung und zugleich großer Sorge erwartet: die ersten automatisierten Wahlen in der Geschichte der Philippinen am 10. Mai 2010. Auf dem Spiel stand vor allem der geordnete Machttransfer nach neunjähriger Herrschaft von Gloria Macapagal Arroyo (GMA). Ihr wurden Ambitionen nachgesagt, über ihre von der Verfassung begrenzte Amtszeit hinaus an der Macht bleiben zu wollen. Solche Szenarien waren vor dem Hintergrund ihrer Bemühungen um eine Verfassungsänderung, mehrerer Notstands- und Kriegsrechtserklärungen und der von ihrem Verteidigungsminister offen geführten Diskussionen um eine Übergangsregierung nicht undenkbar.

Darüber hinaus stand die Bevölkerung einem automatisierten Wahlverfahren skeptisch gegenüber. Um eine in der Vergangenheit oft wochenlang andauernde manuelle Auszählung der Stimmen für über 20 unterschiedliche politische Ämter (vom Präsidenten, Parlamentariern, Gouverneuren bis hin zu Bürgermeistern und Stadträten) zu verkürzen, sollten nun fast 80.000 Wahlmaschinen zum Einsatz kommen. Bis zur letzten Minute war der Einsatz dieser Maschinen ungewiss, weil letzte Tests große Diskrepanzen zwischen abgegebenen und gelesenen Stimmen ergeben hatten.

Die Spannung am Wahltag bezog sich daher vor allem auf die Frage, ob die übermittelten Ergebnisse einen glaubhaften Gewinner ausweisen würden. Zumindest für das Präsidentenamt war im Vorfeld bereits klar, dass der gewählte Kandidat nur Aquino heißen kann. Seine Umfragewerte waren mit über 40 Prozent fast doppelt so hoch wie die seiner Konkurrenten, und sein Vorsprung hatte sich in den Wochen vor der Wahl noch weiter vergrößert. Und in der Tat zeichnete sich noch am Wahlabend ab, dass Aquino mit großem Vorsprung die Wahl gewinnen würde. Die Erleichterung über einen klaren Wahlsieger war so groß, dass den anderen Wahlunregelmäßigkeiten zunächst wenig Bedeutung beigemessen wurde.

Ein Neuanfang unter dynastischen Vorzeichen?

Erst vor vierundzwanzig Jahren löste Corazon Aquino im Zuge der sogenannten *People Power Revolution* von 1986 den Diktator Ferdinand Marcos ab. Der Witwe des ehemaligen Oppositionsführers und Märtyrers Benigno „Ninoy" Aquino war es gelungen, die Frustration der Bevölkerung über die Marcos-Herrschaft in Hoffnung auf bessere Zeiten umzuwandeln. Aquino inspirierte die Bevölkerung zu einer friedlichen Revolution. Sechs Jahre später gab sie die Macht nach einer turbulenten, von Putschversuchen geplagten Amtszeit wieder ab. Damit trug sie entscheidend zur Wiederherstellung und Stabilisierung einer gleichwohl mit systemischen Schwächen behafteten formal-liberalen Demokratie bei. Diese Lebensleistung und das Charisma einer bescheidenen »Mutter der Nation« machten sie auch nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik zu einem moralischen Referenzpunkt für viele Filipinos und Filipinas.

Ungewollt wurde sie zum lebenden Gegenmodell von Gloria Macapagal Arroyo, die als zweite Frau als Staatsoberhaupt in den Präsidentenpalast einzog. Intelligent, ökonomisch versiert und machtbewusst war die damalige Vizepräsidentin Arroyo mit dem Versprechen in das Präsidentenamt gelangt, die korrupte Politik ihres Vorgängers Joseph »Erap« Estrada zu beenden und die Philippinen zu modernisieren. Jedoch misslang dieser Versuch gründlich, als sie der Versuchung erlag, 2004 entgegen ihren früheren Verlautbarungen doch für das Präsidentenamt zu kandidieren und die Wahlen schließlich auch noch zu ihren Gunsten manipulierte. Danach geriet die Arroyo-Präsidentschaft in einen ständigen Kampf um ihr politisches Überleben, der die politischen und gesellschaftlichen Institutionen auf den Philippinen in eine tiefe Krise führte. Mit Hilfe von Schmiergeldzahlungen überlebte Arroyo mehrere Amtsenthebungsverfahren, kaufte sich neben Abgeordneten auch Militärs, lokale *warlords* und Bischöfe, sicherte ihren Getreuen wertvolle Geschäftsinteressen und entzog sich jeglicher Verantwortung für veruntreute Staatsfinanzen und die von Sicherheitskräften systematisch begangenen Morde und Menschenrechtsverletzungen. Unrühmliche Höhepunkte dieser sechsjährigen Krise waren zwei gescheiterte Putschversuche sowie das »Maguindanao-Massaker«. Bei dem Massaker töteten Mitglieder des Arroyo nahestehenden Ampatuan-Clans die Frau eines Gegenkandidaten für ein Gouverneursamt sowie 56 Begleiter und Passanten, darunter viele JournalistInnen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Korruption sehnte sich die Bevölkerung nach einer neuen politischen Führung. Der Tod von Cory Aquino im August 2009 verstärkte den Wunsch nach einem vertrauenswürdigen Kandidaten für die Wahlen 2010. Millionen

Trauernde an den Straßenrändern, in den Kirchen und an den Fernsehgeräten sahen dabei ihren in diesen Tagen sehr würdevoll agierenden einzigen Sohn, Senator »Noynoy« Aquino. Täglich wurde der Ruf »Noynoy for President« lauter, und täglich bildeten sich neue Unterstützergruppen. Aquino beriet sich mit seinem liberalen Parteifreund Mar Roxas, der eine eigene Präsidentschaftskandidatur schon monatelang vorbereitet hatte, aber seine geringen Chancen eingestehen musste. So wurde binnen kurzer Zeit das unverhoffte »Reformtandem« Aquino – Roxas geboren, mit Roxas als dem Kandidaten für das Vizepräsidentenamt, für das separat gewählt wird.

Aquino war nun unerwartet zum Hoffnungsträger vieler Menschen und gesellschaftlicher Gruppen geworden. Er griff das auf ihn und Roxas projizierte Bild von Reformkandidaten auf. Dabei kam ihm zugute, dass er mit seiner seit längerer Zeit offen gezeigten Opposition zu Arroyos Politik eine glaubwürdige Basis hatte. Nicht immer war er in der Lage, die doch recht unterschiedlichen Ambitionen der ihn stützenden Gruppierungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Diese Gruppierungen reichten von den Gefolgsleuten Cory Aquinos, den Clans der Familien Aquino und Cojuangco über ehemalige, integre Regierungsmitglieder und die eher traditionelle, wenngleich mit progressiven Reformkräften versehene Liberale Partei bis hin zu links- und sozialdemokratischen Parteien und Organisationen sowie spontan geformten Bürgervereinigungen. Dies war der Grund dafür, dass die Aquino-Kampagne ihre Hauptbotschaft auf ein simples »Keine Korruption, keine Armut« reduzierte. Dieser Slogan verkörpert zum einen Aquinos zentrale Stärke – die Glaubwürdigkeit seiner Person – und reflektiert zum anderen die zwei Hauptaufgaben, die ihm nun bevorstehen: Korruption zu bekämpfen, um das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen wiederherzustellen, sowie die Armut signifikant zu reduzieren. Aber für viele ist »Noynoy« mehr als nur einer, der die liberale Demokratie nach den Vorstellungen seiner Mutter wiederherstellt. Wenn dies auch sein zentrales Motiv sein wird, so sind die gesellschaftlichen Herausforderungen doch weitaus größer. Aquino hat deutlich zu erkennen gegeben, dass er mehr will, als nur die schlimmsten Auswüchse von Korruption und Armut zu beseitigen.

Was muss Aquino leisten, um die in ihn gesetzten Hoffnungen zu erfüllen?

1. Politische Handlungsfähigkeit herstellen

Zunächst muss er, so paradox das klingen mag, politisch handlungsfähig werden. Zwar konzentriert das politische System der Philippinen im Amt im Präsidenten eine große Macht. Diese sowie sein überzeugendes Mandat sind aber auf Dauer nur so viel wert, wie er in der Lage sein wird, die Unterstützung der nicht fest in Parteien organisierten, sondern im reinen Eigeninteresse agierenden Politiker zu gewinnen und zu behalten. In einer transaktionalen politischen Kultur, die Politik zuallererst als Tauschgeschäft betrachtet, ist das kein leichtes Unterfangen. So wird er sich, nachdem seine Liberale Partei nur eine Minderheit im Repräsentantenhaus erzielen konnte, auf anderen Wegen Mehrheiten suchen müssen. Diese Wege gehen in der Regel über den Haushalt bzw. die Tasche der Abgeordneten, die vom Präsidenten *pork barrel* genannte Haushaltsmittel erwarten, um Projekte in ihren Wahlkreisen zu finanzieren. Die Abgeordneten erhöhen sich auf diese Weise nicht nur die Chancen auf eine Wiederwahl, sondern lassen sich gleichzeitig Wahlkampfausgaben »erstatten«. Folglich ist zu erwarten, dass Aquino sehr vorsichtig mit notwendigen und ihm am Herzen liegenden Reformen beim Haushaltsrecht und der Patronagebekämpfung vorgehen wird.

Erschwerend wirkt die Präsenz von Gloria Macapagal Arroyo, die sich ins Repräsentantenhaus hat wählen lassen – nicht nur, um einer Strafverfolgung zu entgehen, sondern um auf diesem Weg erneut an die Schalthebel der Macht zu gelangen. Ihr Traum vom Ministerpräsidentenamt ist nicht ausgeträumt und ihr politisches Kapital, wenngleich deutlich geschrumpft, noch nicht aufgebraucht. Zwar stehen eine Verfassungsänderung und ein Übergang zu einem parlamentarischen System nicht unmittelbar auf der Tagesordnung. Bestrebungen in diese Richtung kommen aber auch von Interessengruppen, die dem zentralistisch geprägten Präsidialsystem föderalistische Elemente hinzufügen möchten, beispielsweise auch mit Blick auf eine dauerhafte Konfliktbeilegung in Mindanao.

In der traditionell unabhängig agierenden zweiten Kammer verfügt Aquino über keine Mehrheit ihm wohl gesonnener Senatoren. Auch hier wird Fingerspitzengefühl gefragt sein, um legislative Initiativen zum Erfolg zu füh-

ren. Darüber hinaus werden dort ggf. von der Opposition initiierte Amtsenthebungsverfahren verhandelt.

2. Korruption wirksam eindämmen und den Staat handlungsfähig machen

Aquinos zentrales Versprechen im Wahlkampf war, die politischen und gesellschaftlichen Institutionen wieder vertrauenswürdig und leistungsfähig zu machen. Dazu werden große Reformanstrengungen notwendig sein, zu denen er integre und kompetente Minister und hohe Beamte benötigen wird. Die (derzeit noch offene) Zusammensetzung seines Kabinetts wird dabei ein Indikator für die Ambitionen seiner Reformagenda sein.

Erstes Hindernis für einen Neuanfang ist die Besetzung zentraler staatlicher Institutionen durch Vertraute von Arroyo, die selbst bis in die letzten Tage ihrer Präsidentschaft hemmungslos politische Gefolgsleute ernannte. So zum Beispiel umging das Oberste Gericht selbst in kontroverser Art und Weise das Verfassungsverbot, 90 Tage vor Ende der Amtszeit eines Präsidenten noch Ernennungen für exekutive Positionen vorzunehmen. Ein neuer Vorsitzender des Obersten Gerichtshofs wurde ernannt, nachdem der mehrheitlich mit von Arroyo ernannten Richtern besetzte Oberste Gerichtshof die Verfassung uminterpretierte und so den Weg für die Benennung eines ehemaligen politischen Beraters von Arroyo frei machte. In der derzeitigen Konstellation ist folglich kaum vorstellbar, dass Korruptionsfälle gegen Arroyo oder ehemalige Regierungsmitglieder zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, zumal der *Ombudsman* ebenfalls eine enge Arroyo-Vertraute ist. Aquinos Ankündigung, den Obersten Richter Corona nicht zu akzeptieren, würde auf einen ersten Härtetest bzw. auf eine mögliche Verfassungskrise hinauslaufen.

Neben der Verfolgung von schwerwiegenden Korruptionsfällen wird sich die Aquino-Regierung mit der Umformung des öffentlichen Dienstes befassen müssen. Erklärtes Ziel ist es, Transparenz und Rechenschaftspflicht herzustellen, so dass klare Spielregeln aufgestellt werden, die für alle gelten und auch eingehalten werden müssen. Den Staat zu einer unparteiischen Dienstleistungsagentur umzubauen, Finanzzuweisungen von Leistungskriterien abhängig zu machen und Patronage und Nepotismus einzuschränken, ist eine Aufgabe von immenser Größe. Dafür wird enorme politische Durchsetzungskraft gebraucht, nicht nur, um das Land für inländische und ausländische Investitionen wieder attraktiv zu machen, sondern auch, um staatlichen Handlungsspielraum neu zu gewinnen. Aquino hat im Wahlkampf erklärt, dass er trotz Finanzkrise und Haushaltslöchern keine Steuern erhöhen möchte, sondern sein Augenmerk auf eine effektivere Steuereintreibung legen wird. Hier liege mit 30 Milliarden Dollar ein großes Potenzial, um dringende Staatsaufgaben zu erfüllen. Pikanterweise gilt es, diese Ressourcen vornehmlich von Unternehmern und politisch gut situierten Familien einzutreiben.

3. Beschäftigung schaffen und Armut bekämpfen

Dem noch zu schaffenden fiskalischen Handlungsspielraum steht eine Vielzahl von dringenden wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben gegenüber. Zunächst gilt es, für die jährlich über 1,5 Millionen neu auf den Arbeitsmarkt drängenden arbeitssuchenden Menschen sowie die 27 Prozent der nicht oder unterbeschäftigten Menschen Arbeitsplätze zu schaffen. Aquino hat erkannt, dass zur Bewältigung dieser Mammuztaufgabe der Staat aktiv agieren muss. So ist es zwingend geboten, im klassisch liberalen Sinn Rahmenbedingungen zu schaffen, um Investitionen wieder attraktiv zu machen. Dazu gehören vorrangig die Aufgaben, Rechtssicherheit wiederherzustellen und weit verbreitetes Marktversagen (Monopole, Oligopole, *cronyism*) abzustellen. In einer Wirtschaftstruktur, die kleine und mittlere Unternehmen behindert und in die Informalität abdrängt, sollen diese durch fairere Wettbewerbsbedingungen, Zugang zu Krediten und durch eine strategische Industriepolitik gefördert werden. So ist es tatsächlich an der Zeit, dass die Regierung zukunftsfähigen und arbeitsplatzschaffenden Sektoren (z.B. Landwirtschaft und Verarbeitung der Produkte, *Business Process Outsourcing*, Logistik, Tourismus etc.) durch strategische Partnerschaften unter die Arme greift. Dazu und in einem viel breiteren Maße gilt es, den Rückstand im Bildungsbereich aufzuholen, wozu konkrete Reformpläne für vorliegen.

Diese frühestens mittelfristig wirksamen Initiativen müssen kurzfristig durch konkrete Beschäftigungs- und Sozialtransferprogramme ergänzt werden, um den signifikanten Abwärtstrend bei den sozialen Indikatoren zu stoppen und vielen Armen eine neue Perspektive zu verschaffen. Sozialpolitik, so wurde angekündigt, wird trotz

knapper Kassen eine wichtige Rolle in Aquinos Regierungsprogramm spielen. So wurde während des Wahlkampfes wiederholt betont, dass dem Gesundheitssystem eine Reform mit dem Ziel bevorsteht, eine universale Krankenversicherung zu etablieren. Es besteht zweifellos die Notwendigkeit, eine solche sozialpolitische Aufgabe anzugehen, denn aufgrund der hohen Medikamentenpreise, der allgemein niedrigen staatlichen Gesundheitsausgaben und mangelnden Sicherungssystemen treiben Krankheiten noch immer unzählige Familien in den Ruin. Inwiefern Aquino beim Kassen- und Schuldenstand diese Ambitionen umsetzen kann, bleibt abzuwarten. Seine öffentlichen Äußerungen dazu lassen aber durchaus den Schluss zu, dass diese mehr als nur Lippenbekenntnisse sind.

4. Seit langer Zeit bestehende Konflikte lösen

Aquino hat wiederholt betont, dass er soziale Ungerechtigkeiten als wesentliche Ursache der seit vielen Jahren gewalttätig ausgetragenen Konflikte sieht. Sowohl die von der *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) geführte Rebellion in Mindanao als auch die weltweit älteste maoistische Aufstandsbewegung der *Communist Party of the Philippines* (CPP) mit ihrem bewaffneten Arm, der *New People's Army* (NPA), sind, wie die Arroyo-Regierung schmerzhaft erfahren musste, mit unglaubwürdigen Strategien und Gewaltanwendung nicht zu lösen. Zumindest für den Mindanao-Konflikt stehen die Vorzeichen für Verhandlungen gut. Aquino müsste allerdings sein politisches Kapital dafür einsetzen, die erzielten Verhandlungsfortschritte mit der MILF, ggf. auch gegen Widerstände seitens der Großgrundbesitzer und kleinen Kriegsherren, in ein belastbares Übereinkommen umzusetzen. Die Voraussetzung dafür ist bei der MILF gegeben. Ein Erfolg in Mindanao würde auch die Maoisten unter größeren politischen und militärischen Druck setzen und ihr Lager weiter spalten. Aber auch hier ist eine Lösung, u.a. bei Landrechtsfragen, ohne Zugeständnisse der alteingesessenen Elite nicht denkbar. Nicht zuletzt ist aber auch der Wille, Chancen besser zu verteilen, unabdingbar.

Fazit

Viele Menschen auf den Philippinen hoffen auf Aquino und sein Projekt zur Stabilisierung und Vertiefung der Demokratie. Die Korruption und *bad governance* der beiden Vorgängerpräsidenten haben im Volk, insbesondere in der Mittelklasse, die Einsicht in die Notwendigkeit struktureller Reformen wachsen lassen. Aquinos Mandat ist überwältigend, aber keine ausreichende Garantie, dass seine Ambitionen tatsächlich umgesetzt werden können. Denn Aquinos Regierungsfähigkeit ist nicht belegt und der Widerstand der philippinischen Elite gegenüber Einschnitten in ihre Machtsphären sehr wohl erprobt. Ob die gelegentlich erkennbare Einsicht, dass Reformen dem eigenen langfristigen Interesse dienen, verbreitet genug ist, darf darüber hinaus sehr wohl bezweifelt werden. Aquino wird über sich hinauswachsen müssen, um nicht nur den Vergleich mit seinen berühmten Eltern zu bestehen, sondern um deren zwar in Teilbereichen fortschrittliche, aber dennoch limitierte Vision einer freien und fairen Gesellschaft weiterentwickeln und umsetzen zu können.

Über die Autoren

Mirko Herberg war von 2005 bis Mai 2010 Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung auf den Philippinen.

Anne-Helene Mang ist Politikwissenschaftlerin an der Universität Trier

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Daniel Reichart, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7451 | Fax: ++49-30-269-35-9211
http://www.fes.de/asien

Bestellungen/Kontakt hier:
Ingo.Schafhausen@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-3-86872-396-0