

Philippinen

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft: 2,7)		5,7	Ergebnis Management-Index		4,2
Politisches System	präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	77,2 Mio.	
Wahlbeteiligung	85 %		BIP p. c. (\$, PPP)	3.840	
Frauenanteil im Parlament	17,2 %		Arbeitslosenquote	11,1 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,3 %		HDI	0,751	
Größte ethnische Minderheit	4 %		UN-Education Index	0,90	
			Gini-Index	46,1 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens deckt die Jahre zwischen 1998 und 2003 ab. Es sind Jahre, in denen die Philippinen politisch wie wirtschaftlich erhebliche Turbulenzen durchlitten, mit insgesamt negativen Auswirkungen auf die Stabilisierung der marktwirtschaftlichen Demokratie. 1998 wurde Joseph E. Estrada, ein ehemaliger Schauspieler und Kandidat vor allem der armen Bevölkerung, mit großer Mehrheit zum Präsidenten der Philippinen gewählt. Er löste Fidel Ramos ab, einen Karriere-Offizier der philippinischen Streitkräfte, in dessen Amtszeit eine kohärente Transformationsstrategie zu einigen politischen und wirtschaftlichen Fortschritten führte, die nach der „Infektion“ der Philippinen mit der „Asienkrise“ 1998 wieder in Gefahr gerieten.

Erfolge der demokratischen Konsolidierung unter Ramos wurden durch die politische Krise nach dem verfassungsrechtlich höchst bedenklichen Sturz Estradas, der 1998 mit überwältigender Mehrheit zum Präsidenten gewählt worden war, eingebüßt. Estradas Nachfolgerin Gloria Macapagal Arroyo trat deshalb 2001 ein schweres politisches und wirtschaftliches Erbe an. Die zahlreichen Reforminitiativen ihrer Amtszeit führten bislang nur zu wenigen greifbaren Ergebnissen. Erst ihre Ankündigung, im Jahr 2004 nicht bei den dann anstehenden Präsidentschaftswahlen zu kandidieren, scheint ihrer Präsidentschaft neuen Schwung zu geben.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt eine Schwächung der demokratischen Institutionen bei Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung und des Ausbaus der marktwirtschaftlichen Strukturen konstatieren. Zu Beginn des Jahres 2003 weisen die Philippinen weiterhin erhebliche Defizite der Staatlichkeit, des Rechtsstaats, der institutionellen Stabilität sowie der politischen Integration auf. Wirtschaftlich leidet das Land unter einem unbefriedigenden Entwicklungsstand, fehlenden Wirtschaftsstrukturen, einem völlig ungenügenden Netz der sozialen Absicherung und massiver sozialer Chancenungleichheit.

Zusammen mit den negativen regionalen wie globalen ökonomischen Rahmenbedingungen stellt dies die Nachhaltigkeit der zwischenzeitlichen Wachstumsschübe erheblich in Frage. Das politische Management der Konsolidierung einer marktwirtschaftlichen Demokratie war ausgesprochen schwach.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftliche Transformationsprozess setzte auf den Philippinen deutlich früher ein als der politische. Während die Diktatur von Ferdinand Marcos, der 1965 und 1969 zum Präsidenten gewählt wurde und seit 1972 durch die Verhängung des Kriegsrechts bis 1985 weiter regierte, die demokratischen Institutionen außer Kraft setzte, bestanden in seiner Amtszeit die wichtigsten marktwirtschaftlichen Institutionen zumindest formell weiter fort, wenngleich der sprichwörtlich gewordene „Crony-Capitalism“ des Marcos-Regimes nicht nur die staatliche Bürokratie, sondern auch die Strukturen und Regeln der modernen philippinischen Marktwirtschaft stark beschädigte.

Die eigentliche demokratische Transformation setzte mit der Bewegung der „People's Power“ ein, die 1986 Ferdinand Marcos ins Exil und Corazon Aquino ins Präsidentenamt brachte. Im Gegensatz zu vielen anderen Transformationsstaaten können die Philippinen auf eine demokratische Tradition zurückblicken, die in Teilen bis in die amerikanische Kolonialzeit (1898 bis 1941) zurückreicht. Die Re-Demokratisierung erfolgte auf den Philippinen zu einem Zeitpunkt des wirtschaftlichen Niedergangs als Folge der hemmungslosen Ausplünderung des Landes durch Marcos' Protegés. Entscheidenden Anteil an der Überwindung der Marcos-Diktatur hatte ein politischer Umschwung der USA, die ihrem langjährigen Verbündeten spät die Unterstützung entzogen.

Die persönliche Autorität der ersten Präsidentin nach Marcos, Corazon Aquino, Witwe des 1983 bei seiner Rückkehr auf die Philippinen ermordeten Oppositionspolitikers Benigno Aquino, basierte vor allem auf ihrer Legitimation als Mitorganisatorin und Leitfigur der revolutionären „People’s Power“. Corazon Aquino fehlte es jedoch an einer breiten Machtbasis innerhalb der politischen Elite, die den Sturz der Regierung Marcos weitgehend unbeschadet überstanden hatte. Dennoch gelang es Aquino durch Anknüpfen an die demokratische Tradition des Landes schnell, eine neue Verfassung zu etablieren. Die von Aquino einberufene Verfassungsgebende Kommission schrieb die Amtszeit des mächtigen Präsidenten auf sechs Jahre ohne die Möglichkeit der Wiederwahl fest.

1992 folgte ihr Fidel Ramos im Amt, Karriere-Offizier bereits unter Präsident Marcos, der durch seine Unterstützung für einen dilettantischen Putschversuch junger Offiziere gegen Marcos 1986 erheblichen Anteil an der erfolgreichen Absetzung von Marcos und damit unfreiwillig an der Machtübernahme Aquinos hatte. Als Verteidigungsminister unter Präsidentin Aquino konnte Ramos zur teilweisen Aussöhnung des Militärs mit der neuen Präsidentin beitragen. Wichtige Reformvorhaben fallen in die Regierungszeit von Ramos, auch wenn ihm bei zwei zentralen strukturellen Problemen, der Reform des Landbesitzes und der Reform des Steuersystems, kein Durchbruch gelang. Auf Ramos folgte 1998 Joseph Estrada, der im Zuge eines Verfahrens wegen Korruption und Plünderung des Staatsvermögens 2001 von seiner Vizepräsidentin Gloria Macapagal Arroyo auf verfassungsrechtlich bedenkliche Weise abgelöst wurde.

Obwohl die wirtschaftliche Entwicklung der Philippinen zwar formal marktwirtschaftlichen Ideen folgte, führte die rigorose Etablierung von Vertrauten des Diktators Marcos zusammen mit den oligarchischen Strukturen im ländlichen Raum zu einer Vielzahl von Monopolen und Kartellen und zu einer ungenügenden Einbindung der Philippinen in die Weltwirtschaft. Trotz beachtlicher Fortschritte bei der Öffnung, Privatisierung und Entflechtung der philippinischen Volkswirtschaft sind diese grundsätzlichen Probleme nach wie vor ungelöst. Es gelang dennoch, Modelle des exportorientierten Wachstums anderer ostasiatischer Staaten in Ansätzen zu übernehmen und zu Beginn der 90er Jahre gute Wachstumsraten zu erzielen. Zwar trafen die Auswirkungen der „Asien-Krise“ die Philippinen mit Verzögerung und nicht in einem Thailand oder Südkorea vergleichbaren Ausmaß; die Wirkung reichte jedoch, um den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung nachhaltig zu stören und die Dringlichkeit von Strukturreformen zu unterstreichen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Im Vergleich zu der Regierungszeit von Ferdinand Marcos haben die Philippinen die formalen Grundlagen einer Demokratie errichtet. Nach seinem Sturz im Jahr 1986 übernahm Corazon Aquino an der Spitze einer Revolutionsregierung die Präsidentschaft und regierte per Dekret, bis 1987 eine neue Verfassung verabschiedet wurde. Mit den Neuwahlen der Präsidenten Fidel Ramos 1992 und Joseph Estrada 1998 erfüllen die Philippinen das Kriterium eines zweifachen Wechsels in der Staatsführung für eine konsolidierte Demokratie.

Es bestehen jedoch erhebliche Defizite bei der Etablierung der Staatlichkeit und der Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit. Die politische Partizipation hingegen ist ausgesprochen gut entwickelt. Alles in allem sind den Philippinen im Untersuchungszeitraum nur kleine Fortschritte bei der Etablierung der Demokratie gelungen. Positiv hervorzuheben ist die erstmalige Umsetzung des in der Verfassung von 1987 lange schon vorgesehenen besonderen Repräsentationsrechts für so genannte marginalisierte, das heißt sozial schwache und politisch-ökonomisch exkludierte gesellschaftliche Gruppen durch Einführung des Party-List Wahlverfahrens bei den Kongresswahlen vom Mai 1998 sowie den Wahlen vom Mai 2001.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: In zentralen Landesteilen ist das staatliche Gewaltmonopol durchgesetzt, doch gibt es handlungsfähige Organisationen (kommunistische Guerilla, muslimische Separatisten, Bürgerwehren, paramilitärische Verbände), die in einigen Landesteilen das staatliche Gewaltmonopol durchbrechen. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist durch die separatistischen Bewegungen in einigen Landesteilen in Frage gestellt, jedoch besitzen prinzipiell alle Bürger das gleiche Staatsbürgerrecht. Die weitaus überwiegende Zahl der Bürger erkennt grundsätzlich die Staatsverfassung an.

Außer für islamistisch geprägte Teile der muslimischen Separatismusbewegung existiert eine grundsätzliche Trennung von Kirche und Staat. Während religiöse, insbesondere katholische Dogmen nur in einzelnen Fällen – Geburtenplanung, Aids-Bekämpfung – nennenswerten Einfluss auf die politischen Inhalte besitzen, verfügt die katholische Kirche als moralische Instanz wie als politischer Akteur

über erhebliche Macht im Bereich der politischen Willensbildung. Verfassungsrechtlich sind die Philippinen eine säkulare Republik. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent, doch funktioniert diese auf der lokalen Ebene und in Krisenregionen nur höchst mangelhaft. Sie erreicht nicht die gesamte Bevölkerung, die in vielen ländlichen Gebieten noch in oligarchischen Strukturen und in Abhängigkeit der herrschenden Familien lebt.

(2) *Politische Partizipation*: Als im Prinzip akzeptierter Modus der Herrschaftsbesetzung finden allgemeine Wahlen statt. Gleichzeitig existieren aber einige Einschränkungen des Gleichheitsprinzips vor allem hinsichtlich der Möglichkeiten zur Ausübung des passiven Wahlrechts. Diese sind auf die zentrale Rolle von „money politics“ in Wahlkämpfen zurückzuführen: Schwache Parteistrukturen und hohe Kosten der Wahlkampfführung begünstigen vermögende Kandidaten und benachteiligen arme. Des Weiteren treten Gewalt, Einschüchterung (Verhängung des Ausnahmezustands und vorübergehende Verhaftung von Oppositionskandidaten im Jahr 2001) und Manipulationen immer wieder auf.

Zwar werden alle Mandatsträger gewählt, jedoch geben die fehlenden Wahlmöglichkeiten für philippinische Bürger im Ausland sowie das Verfahren der Stimmabgabe, bei dem die Wähler den Namen des Kandidaten selbst auf den Wahlzettel schreiben müssen, Anlass zu Kritik. Reformen sind angekündigt, aber nicht umgesetzt. Zudem relativieren außerkonstitutionelle Machtwechsel wie im Jahr 2001 die Bedeutung von Wahlen. Als Folge besitzen die demokratisch gewählten Herrschaftsträger im Prinzip zwar die Regierungsgewalt, eine Politik gegen das politische Establishment, vor allem die mächtigen Familienclans, blieb bislang jedoch nahezu unmöglich.

Als wichtige Akteure mit temporärer Vetomacht traten zudem das Militär und die katholische Kirche in Erscheinung. Grundsätzlich besteht Assoziations- und Versammlungsfreiheit im Rahmen der demokratischen Grundordnung. Auch wenn die realen Bedingungen vor allem für Gewerkschaften immer wieder kritisiert werden, bestehen aber keine offenen Verbote von Parteien und gesellschaftlichen Organisationen. Ethnisch-religiöse „cleavages“ überlagern sich vor allem im Süden des Landes mit ökonomischen Konfliktlinien und bilden den Nährboden für Terrorismus und Guerilla. Das Parteiensystem hingegen ist instabil. Neugründungen von Parteien ergeben sich häufig aus aktuellen Interessenkonstellationen oder zur Unterstützung einzelner Politiker. Ethnische und religiöse Konflikte spielen hier kaum eine Rolle.

Die militärische Auseinandersetzung mit der Guerilla erschwert die Entwicklung der Zivilgesellschaft vor allem im ländlichen Raum. Die lebendige Presse ist in ihrer Berichterstattung weitgehend frei, allerdings durch die Ausrichtung auf „Boulevard-“ oder „Skandal-Journalismus“ und wirtschaftliche Abhängigkeiten Ziel von Manipulationen. Gerade unter dem Präsidenten Estrada war die Einmischung der Regierung beziehungsweise Estrada nahe stehender Personen Anlass für Kritik. Auch hier gelten erhebliche Einschränkungen in jenen Gebieten mit Guerilla- und Separatismusbewegungen.

Dennoch ist festzuhalten, dass die philippinische Zivilgesellschaft während des Untersuchungszeitraums (wie bereits über die gesamte Periode der 90er Jahre hinweg) eine vitale und wichtige Rolle im politischen Reformprozess spielen konnte. Nicht zuletzt den Anstrengungen zivilgesellschaftlicher Gruppen ist es zu verdanken, dass die Dezentralisierungsreform von 1991 (Verabschiedung des Local Government Code) nicht im Sande verlaufen ist und dass erfolgreiche Friedensverhandlungen mit einzelnen Fraktionen der maoistischen Rebellen und des muslimischen Widerstands (Moro National Liberation Front) geführt werden konnten.

Auch die fortgesetzte Diskussion über eine wirklich tief greifende Landreform oder die Modernisierung des Wahlgesetzes (Election Modernization Law) und die Einlösung des Verfassungsauftrags, der großen Zahl der im Ausland arbeitenden Filipinos das absentee voting zu ermöglichen (Overseas Filipinos Absentee Voting Law, impl. 2004), sind wesentlich auf den Druck der Zivilgesellschaft zurückzuführen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die „money politics“ und der Rückgriff auf extrakonstitutionelle Durchsetzung von Machtansprüchen schränken die Gewaltenteilung ein. Die Schwäche der Parteien und das Gewicht außerparlamentarischer Kräfte (katholische Kirche, NGOs, zivilgesellschaftliche Gruppen) stärken die Exekutive, insbesondere des Präsidentenamtes. Der Präsident ist für die Durchsetzung der Politik im Regelfall auf die Kooperation der Legislativen angewiesen. Macht und Funktion des Obersten Gerichtshofs sind noch nicht ausreichend konsolidiert. Im Grundsatz wird eine Balance der Gewalten angestrebt.

Justiz und Verfassungsgerichtsbarkeit (die in den Händen des Supreme Court liegt) sind formal unabhängig, leiden jedoch an einem Mangel an qualifiziertem Personal, massiver Korruption und einer unzureichenden territorialen Durchdringung. Hieraus resultiert einer der größten Mängel der politischen und wirtschaftli-

chen Ordnung: die Sicherung von „law-and-order“. Estradas Amtsmissbrauch wird zwar juristisch aufgearbeitet, doch war seine Ablösung im Präsidentenamt durch eine außerparlamentarische Massenbewegung (People's Power II) verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Insgesamt werden korrupte Mandatsträger nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt, auch wenn sie in der Öffentlichkeit durchaus kritische Aufmerksamkeit finden. Darüber hinaus sind Menschenrechtsverletzungen durch Bürgermilizen, paramilitärische Gruppen und das Militär im Kampf gegen Guerillaeinheiten nach wie vor geläufig. Insofern werden die bürgerlichen Freiheitsrechte häufig verletzt und sind in einigen Landesteilen praktisch außer Kraft gesetzt. Hinzu kommt, dass Arme ihre Rechte auf dem Gerichtsweg praktisch nicht durchsetzen können.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß, doch kommt es immer wieder zu Unregelmäßigkeiten. Problematisch sind insbesondere die Rolle der Justiz sowie die Durchsetzung politischer Inhalte auf lokaler Ebene. Bedenklich ist in jedem Fall auch das Verhältnis zwischen Präsident und Kongress, da das schwache Parteiensystem keine stabile Grundlage für eine effektive Zusammenarbeit dieser beiden wichtigen Organe bietet. Grundsätzlich finden die demokratischen Institutionen jedoch einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Bedenklich sind jedoch die Tradition militärischer Eingriffe in die Politik sowie die Dominanz der Landoligarchie.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die Philippinen leiden unter einem höchst instabilen Parteiensystem, in dem Parteien „aufsteigen und verschwinden wie Seifenblasen“ (The Economist). Der Fragmentierungsgrad ist hoch, die programmatische Profilierung der wichtigsten Parteien eher gering, die Wählervolatilität stark und die gesellschaftliche Verankerung schwach. Parteien sind vor allem Wahlvereine, mit Ausnahme der LAKAS schwach organisiert und hängen stark von einzelnen Führungspersönlichkeiten ab. In diesem Zusammenhang sind Neuformierungen von Parteien und Parteibündnissen sowie der Parteiwechsel von Abgeordneten direkt im Anschluss an Wahlen häufig zu beobachten.

Die Verfassung garantiert das freie Recht zur Assoziation. In der Praxis besitzen die Philippinen eine unüberschaubare Vielzahl an Interessengruppen, allein mehrere tausend Gewerkschaften. Im Fall der Arbeitsbeziehungen zeigt sich jedoch nach wie vor eine systematische Behinderung der Vertretung von Arbeiterinteressen.

sen. Insofern ist das Netz von Interessengruppen zwar dicht gewoben, doch wird es von staatlicher wie von privater Seite in der Wahrnehmung der jeweiligen Rechte und Aufgaben stark behindert. Daher sind Zersplitterung und mangelnde rechtliche Absicherung ein größeres Problem als Polarisierung.

Die Zustimmung zur Demokratie ist hoch, wie allein schon die regelmäßige sehr hohe Wahlbeteiligung (zuletzt 85%) und die relativ niedrige Stimmenzahl systemfeindlicher Parteien belegen. Es existiert ein robustes, aber heterogenes Geflecht autonomer Gruppen und Vereine, die ein hohes Maß an Vertrauen in der Bevölkerung genießen. Gerade in den Bereichen Menschenrechte, Gesundheit und der Bildung existiert eine Vielzahl von NGOs, die formal frei arbeiten können und international vernetzt sind. NGOs versuchen sowohl die Etablierung der Wirtschafts- wie auch der politischen Ordnung kritisch mitzugestalten. Vor allem auf dem Land und in Krisengebieten sehen sich NGOs jedoch immer wieder Behinderungen ihrer Tätigkeit ausgesetzt. Die Bereitschaft zur Selbstorganisation ist vor allem im urbanen Raum hoch und nimmt auch in ländlichen Gebieten – nicht zuletzt durch internationale Unterstützung – zu.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Mit einem BIP pro Kopf von über 3.800 US-Dollar gehören die Philippinen zu den Ländern mit mittlerem Einkommen. Dennoch leben über 40 Prozent der Bevölkerung knapp über oder unterhalb der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag verfügbarem Familieneinkommen. Wachstumsraten von circa fünf Prozent erlaubten Mitte der 90er Jahre Erfolge in der Armutsbekämpfung, die aber seit 1997 stagniert. Eine Bodenreform, die diese Bezeichnung verdient, hat es seit der spanischen Kolonialzeit nicht gegeben. Folglich ist soziale Exklusion quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt.

3.2.2. Markt- und Wettbewerb

Die marktwirtschaftliche Ordnung der Philippinen ist institutionell stabil, doch existieren nicht immer einheitliche Spielregeln für alle Marktteilnehmer: “crony capitalism” prägt bis heute das Wirtschaftsleben. Zudem verfügen einflussreiche Familienclans über vielfältige legale und illegale Privilegien. Deshalb ist der

Kampf gegen Oligopole und Monopole nach wie vor ein wichtiger Aspekt der philippinischen Wirtschaftspolitik. Eine kohärente und wirksame Kartellpolitik existiert jedoch trotz einer Reihe entsprechender Vorhaben bis heute nicht.

Auf dem Gebiet des Außenhandels haben die Philippinen in den letzten Jahren gerade als Teil der Asean Free Trade Area (AFTA) große Fortschritte bei der Liberalisierung erzielt. So sanken die durchschnittlichen Zölle von 20 Prozent in den 80er Jahren auf sechs Prozent. Im Zuge der staatlichen Industriepolitik und als Reaktion auf die Asienkrise greift die Regierung jedoch gezielt in den Freihandel ein. Wichtige Importe wie Reis sind staatliches Monopol. Darüber hinaus erweist sich auch Präsidentin Arroyo als anfällig für politischen Druck seitens potentieller wie akuter Liberalisierungsverlierer. Folglich ist der Außenhandel heute im Prinzip liberalisiert, es existieren jedoch beachtliche Ausnahmeregelungen, vor allem differenzierte Zollsätze und Sonderregelungen für einzelne Branchen.

Das Finanzsystem ist bankenzentriert und seit den 90er Jahren offen für ausländische Investitionen. Die philippinischen Banken besitzen jedoch die niedrigste Kapitalausstattung im ostasiatischen Vergleich und gelten als wenig stabil. Der Kapitalmarkt ist zwar ausdifferenziert, doch ist er angesichts der großen Bedeutung von Banken vor allem als Finanzierungsquelle für die Regierung wichtig; der Handel in Unternehmensanteilen ist schwach und hat in den letzten Jahren weiter nachgelassen. Die Aufsicht orientiert sich an internationalen formalen Standards, ohne deren Durchsetzung gewährleisten zu können. Auch die staatlichen Interventionen folgen keiner kohärenten Linie.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Gerade unter Präsidentin Arroyo hat die Bekämpfung der Inflation – nicht zuletzt durch die Liberalisierung des Außenhandels – große Fortschritte gemacht. Inflationkontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, die aber seit 1997 nicht konsistent beibehalten werden konnten. Auch wenn es noch zu früh ist, von einer „Kultur“ staatlicher Stabilitätspolitik auf den Philippinen zu sprechen, so lassen sich doch wichtige Fortschritte hin zu einer kontinuierlichen Stabilitätspolitik feststellen, die nicht zuletzt aus der wichtigen Rolle des IWF und der Einbindung der Philippinen in die AFTA resultiert. Die Gefahr populistischer Politikwenden besteht jedoch weiterhin, wie die Entwicklung während der Amtszeit Estradas nachdrücklich belegt.

3.2.4. Privateigentum

Die Eigentumsrechte und die Regulierung von Eigentumserwerb sind im Grundsatz im Hinblick auf Erwerb, Nutzung, Verwendung und Veräußerung prinzipiell definiert, es existieren aber Probleme der rechtlichen Durchsetzung. Das defizitäre Justizsystem gilt als eines der größten Hemmnisse privatwirtschaftlicher Aktivität. Private Unternehmen haben deutlich an Bedeutung gewonnen, auch wenn der Staat in einigen Schlüsselbereichen weiterhin eine wichtige Rolle beibehält. Darüber hinaus duldet der Staat in bestimmten Branchen weiterhin starke Marktkonzentrationen.

3.2.5. Welfare Regime

Die philippinische Gesellschaft ist segmentiert, und die Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede sind schwach. Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken sind rudimentär vorhanden. Sie sind jedoch territorial, schichten- und bereichsspezifisch stark segmentiert. Eine systematische Armutsbekämpfung erscheint allein aus eigener Kraft nicht möglich. Die Möglichkeiten für Frauen, sich Zugang zu Bildung und Karriere zu verschaffen, sind stark schichtabhängig; insgesamt haben Frauen jedoch Zugang zu höherer Bildung und höchsten Staatsämtern, wenn auch in deutlich geringerem Maße als Männer.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstum des BIP pro Kopf erreichte seit 1998 nur circa 0,8 Prozent; auch die Zunahme des BIP insgesamt ist angesichts der strukturellen Probleme und des hohen Bevölkerungswachstums unbefriedigend. Internationale Organisationen wie Weltbank und IWF halten die angestrebten durchschnittlichen Wachstumsraten von fünf Prozent nur dann für realisierbar, wenn neben einem positiven internationalen Umfeld vor allem schnelle und effektive Reformen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang geben die Staatsverschuldung und die Situation des Finanzsystems ebenso Anlass zur Besorgnis wie die äußerst geringe Investitionsquote, der Einbruch beim Exportwachstum und die Schwäche der Staatseinnahmen.

Die Arbeitslosenquote von circa elf Prozent überdeckt das hohe Ausmaß der Unterbeschäftigung im landwirtschaftlichen Sektor. Die Auslandsverschuldung hat

das Niveau des Jahres 1997 bereits deutlich überschritten. Die im Rahmen einer expansiven Geldpolitik der Zentralbank zur ökonomischen Stimulierung 2000 und 2001 hohe Inflationsrate ist 2002 hingegen deutlich gesunken. Trotz eines schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeldes erzielten die Philippinen in den letzten Jahren Überschüsse in Handels- und Leistungsbilanz.

3.2.7. Nachhaltigkeit

In der Realität findet der Aspekt eines ökologisch verträglichen Wachstums trotz vielfältiger Initiativen nur geringe Berücksichtigung. Die Bildungsausgaben lagen in dem Zeitraum von 1995 bis 1997 bei nur 3,4 Prozent des BSP, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung lagen zwischen 1990 und 2000 nur bei 0,2 Prozent des BSP. Entsprechende Einrichtungen sind in bedeutenden Segmenten vorhanden. Sie sind insgesamt sehr heterogen und weisen deutliche Defizite in Forschung und Entwicklung auf.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) Demokratie: In Bezug auf einige wesentliche Aspekte der Staatlichkeit wie die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols oder den Aufbau arbeitsfähiger Verwaltungsstrukturen stagnieren die Philippinen. In Bezug auf andere, vor allem die Verankerung der demokratischen Normen in der Bevölkerung und die Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit der Justiz, haben die Philippinen einen Rückschlag erlitten. Die kurzzeitige Ausrufung eines Notstandes („state of rebellion“) durch Präsidentin Arroyo nach den Ausschreitungen am 1. Mai 2001, die Zunahme terroristischer Aktivitäten und die Auswirkungen des Verfahrens gegen den Ex-Präsidenten Estrada haben insgesamt der Konsolidierung der Demokratie auf den Philippinen – im Vergleich zum Jahr 1997 – geschadet.

Die Durchsetzung von Recht und Gesetz, die Sicherung der Staatseinnahmen sowie der faire Zugang zu politischen und wirtschaftlichen Ressourcen haben sich eher verschlechtert. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich sowohl hinsichtlich der institutionellen Stabilität (Oberster Gerichtshof) als auch der politisch-gesellschaftlichen Integration verringert. Deshalb lassen sich die Philippinen immer noch als eine mit demokratischen Institutionen bemantelte Oligarchie kennzeichnen.

(2) *Marktwirtschaft*: Die Philippinen haben sich von dem Einbruch ihrer Volkswirtschaft im Jahr 1998 gut erholt. Die Wachstumsdaten haben sich jedoch auf einem für den Entwicklungsstand und das Bevölkerungswachstum zu niedrigen Niveau stabilisiert. Die Verteilung der Wachstumsgewinne fällt sehr ungleich aus: Während die regionalen Wachstumsraten deutliche Abweichungen zeigen, haben im Vergleich zum Jahr 1997 sowohl die absolute Zahl der Menschen, die in Armut leben, als auch die Zahl derjenigen, die nur knapp über der Armutsgrenze leben, zugenommen. Beim HDI konnten sich die Philippinen zwischen 1995 und 2000 von 0,733 auf 0,754 leicht verbessern. Die marktwirtschaftliche Ordnung hat sich durch die Außenhandelsliberalisierung, Privatisierungs- und Reformprogramme leicht verbessert.

Die gesamte wirtschaftliche Entwicklung hat sich seit dem Jahr 1997 mit Wachstumsraten zwischen 3 und 4 Prozent (absolut) deutlich, durch die Wachstumsrate der Bevölkerung von 2,4 Prozent pro Kopf jedoch mit etwa 0,8 Prozent kaum verbessert. Angesichts der schwierigen Bedingungen im Jahr 1998 und der schweren politischen Krise von 2001 ist die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt überraschend positiv. Sie entspricht aber in keiner Weise dem zur effektiven Armutsbekämpfung notwendigen Niveau.

Korruption, Rechtsunsicherheit und bestehende Monopole verhindern das Ausschöpfen des philippinischen Wachstumspotentials. Guerilla und Terrorismus bedrohen die Einnahmen aus dem Tourismus. Für die angestrebte technologische Entwicklung reichen die bestehenden Institutionen in Forschung und Wissenschaft sowie die Infrastruktur nicht aus. Das größte Wachstumshindernis ist neben der politischen Unsicherheit das miserable Rechtssystem.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education-Index	Polit. Repräs. Frauen	BIP p.c. (\$ PPP)
1998	0,744	0,739	0,60	0,91	17%	3.555
2001	0,751	0,748	0,61	0,90	17,2%	3.840

Quelle: UNDP Human Development Report 2000; 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-0,6	3,4	4,4	3,2	4,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	16,9	19,1	9,0	-16,2	3,0
Importwachstum in %	-18,8	4,2	3,8	-6,2	2,5
Inflation in % (CPI)	9,66	6,67	4,30	6,11	4,5
Arbeitslosigkeit in %	10,05	9,73	11,10	11,15	11,4
Haushaltsdefizit / BIP	1,83	3,60	3,98	4,07	-3,2
Leistungsbilanzsaldo / BIP	2,36	10,39	11,30	6,30	2,0

Quellen: EIU; ADB; Worldbank.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

In der Regierungszeit von Präsident Ramos verzeichneten die Philippinen bis 1998 gute Fortschritte bei der Konsolidierung von Marktwirtschaft und Demokratie. Allerdings blieben die ethnischen, religiösen und ideologischen Konflikte ungelöst. Auf dem Lande fehlten darüber hinaus Strukturreformen. Wichtige politische Institutionen hatten an Autorität gewonnen, auch wenn die Reichweite des Verwaltungsapparates territorial wie sektoral noch Defizite aufwies. Das relativ hohe Bildungsniveau und die in Ansätzen entwickelte Zivilgesellschaft boten eigentlich gute Voraussetzungen für eine Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft.

Die Verankerung der demokratischen Institutionen stellte die nachfolgenden Regierungen Estrada und Arroyo jedoch vor die Herausforderung, das auf der ungleichen Verteilung von Macht und Reichtum basierende Ungleichgewicht in den politischen und wirtschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten zu verringern. Statt hier mit einer kohärenten Strategie energisch anzusetzen, erwiesen sich die Regierungen Estrada und Arroyo als Teil des Problems.

Die konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren ausgesprochen schwierig. Von dem internationalen Kampf gegen den Terror profitierten die Philippinen durch eine stärkere militärische und wirtschaftliche Unterstützung aus den USA. Die Philippinen gehörten im Jahr 1998 mit einem GDP pro Kopf der Bevölkerung von 3471 US-Dollar (PPP) zu den Ländern mit einem mittleren Einkommensniveau (zum Vergleich 2002: 3840 US-Dollar). Der UN Education Index-Wert von 0,91 weist auf ein hohes Bildungsniveau auf den Philippinen hin. Knapp 92% der Bevölkerung sind christliche Malayen. Diese Homogenität überdeckt jedoch die massiven ethnisch-religiösen Spannungen zwischen Christen und Muslimen vor allem auf der Insel Mindanao.

Eine klare Trennung zwischen ethnisch-religiösen und armutsbedingten Konflikten ist nur schwer möglich. Gerade in den urbanen Zentren, vor allem in Manila, existieren eine Vielzahl von NGOs, so dass im internationalen Vergleich recht starke zivilgesellschaftliche Traditionen bestehen, die sich auch in der regen Medienlandschaft und den vielfältigen Protesten und Demonstrationen zeigen. Rechtsstaat und institutionelle Stabilität weisen hingegen erhebliche Defizite auf.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung Arroyo verfolgt neben dem politischen Management aktueller Probleme, die sich aus der Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Präsidenten Estrada und strukturell aus der gravierenden Armut ergeben, die mittel- bis langfristig orientierten Ziele einer Stabilitätspolitik, der Armutsbekämpfung und Verwaltungsreformen. Die Definition dieser Politiken erfolgt in Abstimmung mit der Weltbank, dem IWF und anderen internationalen Organisationen. Allerdings zeigt sich auch bei Arroyo eine erhebliche Diskrepanz zwischen rhetorischen Zielvorgaben und tatsächlicher Politikimplementation.

In wichtigen Einzelbereichen – Landreform, Zollsenkungen – setzt sie sich bislang nur in Einzelfällen gegen etablierte Interessen durch. Auch im administrativen Bereich zeichnen sich noch keine wesentlichen Verbesserungen ab. Politisch-strukturell – im Hinblick auf Parteien, Chancengleichheit, staatliches Gewaltmonopol – ist keine umfassende Reformstrategie festzustellen.

Außerdem arbeiten bei der Umsetzung der Reformen wichtige Teile der Regierung – etwa Arroyos Vizepräsident – offen gegen den Regierungskurs. Angesichts von Armut, Terror und politischer Gewalt kann die Regierung keine grundsätzli-

che Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger gewährleisten. Rechtssicherheit besteht gerade für die arme Bevölkerung nicht. Im internationalen Vergleich schneiden die Philippinen in Bezug auf die Arbeit des Justizsystems katastrophal ab. Die institutionellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind – im Gegensatz zur Regierungszeit Estradas – relativ stabil; die wiederholte, meist folgenlose Ankündigung von Reforminitiativen durch die Regierung Arroyo verstärkt die politische Instabilität seit der Entmachtung Estradas. Gesellschaftliche wie politische Akteure müssen deshalb weiterhin mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Zwei zentrale Probleme der philippinischen Regierung sind die Finanzierung des Haushalts und die Reform der Verwaltung. Die Budgetdefizite und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte liegen noch in einem überschaubaren Rahmen, werden jedoch von internationalen Beobachtern wie dem IWF oder der EIU zunehmend kritisch bewertet: Nach Überschüssen Ende der 90er Jahre steigen die Haushaltsdefizite wieder an; die Verschuldung des öffentlichen Sektors (total public sector debt) nahm von 99 Prozent des BSP 1996 über 106 Prozent 1997 auf 126 Prozent im Jahr 2000 zu. Im selben Zeitraum sanken die Einnahmen (total revenue) – als Anteil des BSP – von 18,3 (1997) auf 14,5 Prozent (2000).

Korruption, Vetternwirtschaft, Klientelismus, Veruntreuung und eine allgemeine institutionelle Schwäche sind die wichtigsten Ursachen für die Unfähigkeit der philippinischen Regierung, die notwendigen Einnahmen zu erzielen. Nach der sehr starken Dezentralisierung im Jahr 1991 bestehen zudem auf der Ebene der Lokalverwaltungen noch erhebliche Defizite in der Durchsetzung staatlicher Initiativen. Das Ausmaß der Korruption in den Philippinen ist gravierend: Gerade die Regierungszeit Estradas wird als massiver Rückfall in den „crony capitalism“ der Ära Marcos gewertet. Ebenso steht die Regierung Arroyo bereits wegen des Verdachts der Korruption in der Kritik – allen offiziellen Kampagnen zum Trotz.

Auch die Haushaltslage hat sich unter Arroyo nur 2001 kurzzeitig etwas gebessert, und die mittelfristigen Perspektiven sind ausgesprochen schlecht: Das für 2002 eingeplante Budgetdefizit war bereits nach sieben Monaten übertroffen. Die Effektivität der Regierung (governance effectiveness) und die Herrschaft des Rechts (rule of law) schneiden im ostasiatischen Vergleich ausgesprochen schlecht ab. Insofern nutzt die Regierung die Ressourcen des Staates höchst inef-

fizient. Zudem zeigt sich, dass die Qualität staatlicher Dienstleistungen eine der größten Hürden für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung als Voraussetzung für die Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Demokratie ist.

Der politische und wirtschaftliche Schaden, den der Amtswechsel von Estrada zu Arroyo verursachte, ist noch nicht beseitigt. Offiziell unterstützt die Regierung die Arbeit von Organisationen zur Eindämmung von Korruption. Dennoch ist die Korruption so weit verbreitet, dass sie zusammen mit der politischen und wirtschaftlichen Vormachtstellung der alten Familien den Eindruck einer Vereinnahmung des Staates durch eine kleine wirtschaftliche und politische Elite erweckt. Diese Elite bewegt sich auf nationaler Ebene zwar in den formalen Institutionen der Demokratie, scheut jedoch vor illegalem und extrakonstitutionellem Verhalten nicht zurück und hat bislang die wichtigsten Reformen blockieren können.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Mit der Entmachtung Estradas 2001 durch „People’s Power II“, eine Koalition von städtischer Mittelschicht, traditioneller politischer Elite, katholischer Kirche und wichtigen Teilen des Militärs öffnete sich für kurze Zeit ein Fenster für die Verwirklichung struktureller Reformen. Dieses Fenster hat sich inzwischen wieder geschlossen, ohne dass die Möglichkeiten genutzt wurden.

Die Ankündigung von Präsidentin Arroyo Ende 2002, im Jahr 2004 nicht für das Präsidentenamt zu kandidieren, hat einerseits die Hoffnung auf tiefere Einschnitte in die Besitzstände wichtiger Interessengruppen erweckt; andererseits droht der Präsidentin das Schicksal einer „lahmen Ente“, da ihre Möglichkeiten zur Rekrutierung politischer Unterstützung durch die (Um-)Verteilung von Machtressourcen nun geringer geworden sind. Für die Durchsetzung von Reformen ist sie nun in wachsendem Maße auf die Kooperation mit eben jenen politischen Schwergewichten angewiesen, die selbst Ambitionen auf das Präsidentenamt hegen. Der Erfolg der Reforminitiativen in der Außenwirtschafts- und in der Energiepolitik muss noch abgewartet werden.

Die Bemühungen der Regierung um eine Aussöhnung mit den Guerillabewegungen sowie um eine Eindämmung des Terrorismus sind ebenfalls nicht von Erfolg gekrönt. Bislang hat sie sich kaum gegen die Interessen wichtiger „stakeholder“ durchsetzen können. In zentralen Bereichen – Armutsbekämpfung, Korruption, Terrorismus – fehlen schlüssige politische Lösungsansätze. Insgesamt hat die po-

litische Exekutive auf den Philippinen mit den Präsidenten Estrada und Arroyo erheblich an Ansehen und Autorität eingebüßt.

Für tief greifenden Wandel scheint Präsidentin Arroyo durch die Art und Weise, wie sie Estrada nachfolgte, und durch ihren familiären Hintergrund und aufgrund ihrer schwachen Machtbasis nicht über das nötige Durchsetzungsvermögen zu verfügen. Weder hat die Regierung Arroyo das Problem von Fehlallokation als Folge ihrer Politik lösen noch die alloкатive Effizienz der Märkte nachhaltig verbessern können. Die Ansätze zu klugem Regierungshandeln auf den Feldern Außenwirtschaft und Deregulierung – auch aufgrund einer deutlich verbesserten Zusammenarbeit mit Weltbank und IWF – stehen in scharfem Kontrast zum Versagen in der Armuts- und Terrorismusbekämpfung.

5.5. Konsensbildung

Während über die Demokratie – mit Ausnahme der Kommunistischen Partei und der ihr nahe stehenden NPA sowie den muslimischen Separatisten – weitgehend Einigkeit besteht, sind Ausmaß und Tempo des Ausbaus marktwirtschaftlicher Institutionen und der Öffnung zum Weltmarkt heftig umstritten. Es besteht eine rudimentäre Übereinstimmung der wichtigsten Akteure in Bezug auf Demokratie und Marktwirtschaft, jedoch ist ein Ende der separatistischen Bewegungen sowie der kommunistischen Guerilla nicht in Sicht.

Bislang gibt es auch kaum Anzeichen für die Veränderung der strukturellen Oligarchie und die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Chancengleichheit. Der Regierung ist es auch bislang nicht gelungen, zentrale Konflikte zu entschärfen. Die Aufarbeitung politischer Altlasten verläuft weder geradlinig noch erfolgreich. Menschenrechtsverletzungen, die von staatlichen Sicherheitskräften und paramilitärischen Verbänden begangen wurden, werden absolut ungenügend verfolgt.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Philippinen haben gerade nach der Asienkrise ihre Zusammenarbeit mit bi- und internationalen Gebern verbessert; wichtige Liberalisierungen und Reformen werden offensiv in der Zusammenarbeit mit externen Akteuren forciert. Jüngsten Äußerungen der Weltbank zufolge lässt sich hier eine gewisse Lernbereitschaft

feststellen. Der außerparlamentarisch herbeigeführte Regierungswechsel 2001 hat das Vertrauen in- wie ausländischer Beobachter in die philippinische Regierung sowie die institutionelle Stabilität weiter verringert. Zusammen mit dem wachsenden Haushaltsdefizit schlägt sich dies auch in höheren Risikoprämien nieder.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des Standes, der Wegstrecke und der politischen Gestaltungsleistung der Akteure zu folgender abschließender Bewertung:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Transformation waren insgesamt schwierig. Zwar bestand die Möglichkeit, auf zivilgesellschaftliche und institutionelle Traditionen aus der demokratischen Zeit vor der Marcos-Diktatur zurückzugreifen. Die Demokratiebewegung gegen Marcos verlieh der Präsidentin Aquino ein hohes Maß an Legitimation. Gleichzeitig erbte sie jedoch eine tief gespaltene oligarchische Gesellschaft mit einem erheblichen strukturellen Armutsproblem.

Teile des Militärs sowie die kommunistische und die muslimisch-separatistische Guerilla standen ihr offen feindlich gegenüber. Politik, Justiz, Wirtschaft und Verwaltung waren mit einem engen Netz aus Günstlingen von Marcos durchzogen. Die Wirtschaftsordnung war durch fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit, Kartelle und Monopole gekennzeichnet. Auf dem Land herrschten quasi-feudale Strukturen. Die Integration systemfeindlicher Kräfte sowie die Überwindung der Armut als Voraussetzung für politische und wirtschaftliche Partizipation breiter Teile der Bevölkerung stellten die demokratischen Regierungen vor erhebliche Probleme.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Formal weisen die Philippinen alle Kennzeichen einer demokratischen Marktwirtschaft auf; der zweimalige durch Wahlen herbeigeführte Regierungswechsel spricht eigentlich für eine konsolidierte Demokratie. Dagegen verdeutlichen die groben Defizite bei der Rechtsstaatlichkeit, bei der Durchsetzung der staatlichen Politik bis auf die lokale Ebene und die oligarchische Struktur der politischen Elite, dass bei der Verankerung der demokratischen Institutionen kaum Fortschritte festzustellen sind. Im Hinblick auf Korruption und die Gewaltkontrolle müssen gegenüber 1997 sogar Rückschritte konstatiert werden. Ökonomisch haben weitere Schritte – vor allem Außenhandelsliberalisierung und

Deregulierung des Energiesektors – die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert. Doch auch hier werfen die Defizite in der Justiz etwa beim Investorenschutz erhebliche Probleme auf. Die Risiken des Finanzsystems und die Schwäche der staatlichen Einnahmen bei nachlassender Haushaltsdisziplin lassen auch bei der Konsolidierung der philippinischen Marktwirtschaft insgesamt keine positive Bewertung zu.

(3) *Management*: Das politische Transformationsmanagement während des Beobachtungszeitraums war ausgesprochen schwach. Zwar gelang es den Philippinen nach dem wirtschaftlichen Einbruch 1998 rasch, wieder auf einen moderaten Wachstumskurs zurückzukehren, doch lassen sich keine eindeutig positiven Fortschritte feststellen. Vielmehr haben die Nachbeben der Regierung Estrada und die fehlende Kohärenz der Politik Arroyos keine Verbesserung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen bewirkt. Während in anderen südostasiatischen Staaten die Verarbeitung der „Asienkrise“ zu strukturellen Veränderungen geführt hat, zeichnen sich auf den Philippinen keine Lösungsansätze zur Behebung der wichtigsten Strukturdefekte ab.

7. Ausblick

Die unsichere Verankerung demokratischer und marktwirtschaftlicher Werte und Institutionen in der philippinischen Gesellschaft gibt wenig Anlass für einen positiven Ausblick. Im Gegenteil: Die politische Krise nach der Amtsenthebung von Präsident Estrada, die massive militärische Auseinandersetzung mit separatistischen und kommunistischen Guerillas und das Fehlen einer umfassenden Reform vor allem der ländlichen Gesellschaft weisen nicht auf eine erfolgreiche Fortführung der Transformation hin.

Die Schlüsselaufgaben für die nächsten Jahre sind eng miteinander verbunden: Eine Reduzierung der Armut erfordert mittel- bis langfristig eine Reform des Landbesitzes. Dies würde eine der wichtigsten Machtressourcen der philippinischen Oligarchie betreffen, die im Kongress über alle Parteigrenzen hinweg die Mehrheit der Abgeordneten stellt. Das katastrophale Defizit bei der Einnahmensicherung, das sich auch unter Arroyo kaum verbessert hat, lässt wenig Spielraum für die dringend erforderlichen Reformen von Justiz und Verwaltung. Doch ohne grundlegende Verbesserungen bei der Arbeit der Gerichte bleiben der Rahmen für wirtschaftliche Aktivitäten und die Rechtssicherheit für politische Akteure ungenügend.

Dennoch lassen sich kleinere Anzeichen für eine mögliche positive Wendung erkennen: Die Ankündigung Arroyos, 2004 nicht als Präsidentschaftskandidatin anzutreten, bietet die Möglichkeit einer Überwindung der in der Auseinandersetzung mit Estrada aufgerissenen gesellschaftlichen Gräben. Auch macht dieser Verzicht die Präsidentin unabhängiger von den komplexen Verhandlungsmustern in der philippinischen Politik und vergrößert ihren Handlungsspielraum. Ihr Eintreten für eine Wahlrechtsreform und für die Armutsbekämpfung weisen in die richtige Richtung. Ohne einen tief greifenden Wandel der politischen Parteien scheint eine weitere politische Stabilisierung jedoch kaum möglich.

Angesichts der Machtstrukturen im ländlichen Raum und der Bedeutung von „money politics“ im Wahlkampf reicht eine Änderung des Wahlrechts allein nicht aus. Auch hier müssten politische Regelungen von einem umfassenden gesellschaftlichen Wandel begleitet werden. Ob jedoch aus der politischen Elite heraus, die so eng mit der wirtschaftlichen Elite verwoben ist, ohne massiven externen Veränderungsdruck etwa im Hinblick auf eine Landreform wirkliche Verbesserungen erwartet werden können, steht zu bezweifeln. Die Chancen für eine Konsolidierung der marktwirtschaftlichen Demokratie und einer Kongruenz formeller und informeller demokratischer Institutionen, erscheinen daher auch mittelfristig gering.