

Die amerikanischen Basen auf den Philippinen: Nationale Souveränität versus regionale Sicherheitspolitik

Gerd Trogemann

Die amerikanischen Militärbasen auf den Philippinen sind angesichts des in diesem Jahr auslaufenden Stationierungsabkommens und der anhaltenden Eruptionen des Vulkans Pinatubo ins internationale Blickfeld gerückt. Die folgende Darstellung untersucht Entstehung und Werdegang dieses Abkommens, die innerphilippinische Basendiskussion sowie Aspekte der aktuellen Verhandlungen über die Zukunft der Basen.

1 Hintergrund: Das "Military Bases Agreement" (MBA) von 1947 im historischen Kontext

Im ersten philippinischen Unabhängigkeitsgesetz ("Hare-Hawes Cutting Act" vom 17.01.1933 (HHC)) wurde das US-Vorhaben der Stationierung von Militärbasen zum ersten Mal schriftlich festgelegt. Der amerikanische Präsident erhielt hiernach das Recht, innerhalb von bis zu 2 Jahren nach der philippinischen Unabhängigkeit Territorium für Basenzwecke zu requirieren.¹ Nach der Zurückweisung des HHC durch die philippinische Legislative wurde ein 2. philippinisches Unabhängigkeitsgesetz ("Tydings-McDuffie Act" vom 24.03.1934 (TMD)) verabschiedet. Dieses Gesetz, das inhaltlich weitgehend dem HHC entsprach und dem schließlich auch von philippinischer Seite zugestimmt wurde, enthielt keinen Passus mehr über die amerikanischen Basen. Der U.S.-Präsident konnte nicht mehr unilateral Basen requirieren, sondern mußte hierüber in Verhandlungen mit der Regierung der Philippinen eintreten. Diese Verhandlungen begannen - gestützt auf die Resolutionen Nr.93 des U.S.-Congress und Nr.4 des philippinischen Congresses - unter dem Eindruck von Pearl Harbor und der japanischen Besetzung der Philippinen.² Kurz vor der Rückeroberung der Philippinen erreichten die U.S.A. schließlich ein Abkommen zur Basenstationierung als Vorbedingung für die Unabhängigkeit. Am 04.07.1946, dem philippinischen Unabhängigkeitstag, wurde der Vertrag über allgemeine Beziehungen ("Treaty of General Relations"), der in Art.1 die Basenfrage behandelt, unterzeichnet.³ Dieser Vertrag bildete zusammen mit dem Handelsabkommen von 1946 ("Trade Agreement" basierend auf dem "Bell Trade Act" vom 30.04.1946) die Grundlage für die amerikanisch-philippinischen Beziehungen nach der philippinischen Unabhängigkeit.⁴ Diese Verträge wurden im März 1947 um das Abkommen über die Stationierung amerikanischer Militärbasen auf den Philippinen ("Military Bases Agreement" vom 14.03.1947 (MBA)) und das Abkommen über Militärhilfe der U.S.A. an die Philippinen ("Military Assistance Agreement" vom 21.03.1947 (MAA)) ergänzt. Während zur Zeit des philippinischen Commonwealth die Frage der Überlassung von Militärbasen an die U.S.A. nach der Unabhängigkeit noch sehr umstritten gewesen war, hatte sich die Zahl der Basengegner unter dem Eindruck der Kriegsfolgen erheblich verringert. Die philippinische Regierung betonte die Notwendigkeit militärischen Schutzes, verknüpfte die Frage der Basenüberlassung jedoch mit folgenden Forderungen: Die Basen sollten nicht in die Nähe der Hauptstadt reichen, den Amerikanern sollten keine extraterritorialen Rechte eingeräumt werden und die Basenarbeiter sollten der philippinischen Gesetzgebung unterstehen.⁵ Trotz interner Debatten wurde das

MBA bereits zwei Wochen nach seiner Unterzeichnung, am 26.03.1947, durch den philippinischen Senat ratifiziert.

Der "Treaty of General Relations", das "Trade Agreement" und MBA/MAA bildeten zusammen mit dem späteren "Mutual Defense Treaty" (1951) die vertragliche Grundlage für den Übergang von kolonialer Abhängigkeit zu Beziehungen, die im allgemeinen als "special relationship" bezeichnet werden. Während diese "speziellen" Beziehungen aus der Sicht der philippinischen Regierung Schutz vor inneren und äußeren Bedrohungen in den ersten Jahren der Unabhängigkeit boten, ergaben sie sich für die U.S.A. aus der strategischen Situation nach dem zweiten Weltkrieg und dem Beginn des kalten Krieges.⁶ Aus der Perspektive der U.S.A. war der Abschluß des MBA/MAA zwar auch im Zusammenhang mit den kommunistischen Aufständen in Birma, Malaya und den Aufständen in Indonesien und Vietnam von großer Bedeutung, zu bilateralen Verteidigungsallianzen mit asiatischen Staaten kam es jedoch erst im Rahmen zunehmender amerikanischer Konzentration auf Südostasien und dem Beginn der "Containment"-Politik nach Gründung der Volksrepublik China im Jahre 1949.⁷

2 Wesentliche Modifikationen des MBA und Verhandlungen über die Basen seit 1947

Anhand des MBA, das in seiner Geschichte insgesamt 44 mal modifiziert wurde, läßt sich die Entwicklung des "special relationship" zwischen den Philippinen und den U.S.A. in drei charakteristische Phasen unterteilen. Die erste Phase umfaßt den Zeitraum von der Unterzeichnung des MBA bis zum Beginn der Präsidentschaft Marcos' (1947-1965). Die sich anschließende zweite Phase beinhaltet die Basenverhandlungen und die Änderungen des MBA unter Marcos (1965-1986), während die dritte Phase mit der Präsidentschaft Corazon Aquinos begann.

2.1 Von der Unterzeichnung des MBA bis zum Beginn der Marcos-Ära: 1947 bis 1965/66

In der ersten Dekade der philippinischen Unabhängigkeit (1946 bis Mitte der 50er Jahre), die durch sehr enge Beziehungen zu den U.S.A. und durch die Bekämpfung der Huk-Rebellion geprägt war, erfolgten zunächst keine wesentlichen Änderungen des MBA. Nach den Worten des philippinischen Historikers Constantino stellten die Filipinos in dieser Phase die Interessen der U.S.A. den eigenen gleich.⁸ Sie folgten der antikommunistischen Linie der U.S.A., was sich z.B. in der Entsendung philippinischer Kontingente nach Korea und der Gründung der SEATO auf den Philippinen widerspiegelte. Nach Wurfel ging die philippinische Loyalität den U.S.A. gegenüber soweit, daß die Interessen des Landes häufig von den U.S.A. vertreten wurden. Erst in der zweiten Hälfte der 50er Jahre verstärkte sich die philippinische Kritik am starken amerikanischen Einfluß auf die eigene Politik, der die Philippinen aus der Sicht der Anrainernstaaten zu einer Marionette der U.S.-Außenpolitik gemacht hatte. Kritisiert wurde vor allem die Dominanz der U.S.A. in den Bereichen Handel, Investitionen und Kultur als Zeichen eingeschränkter nationaler Souveränität.⁹ Obwohl die Basen im allgemeinen als Sicherheitsbeitrag empfunden wurden, mehrten sich die Stimmen, die in den Basen eher einen Schutz für US-Investitionen sahen. Dies zeigte sich bei den ersten größeren Verhandlungen über die Basen, die

1956 begannen. Die wachsende Mißstimmung auf den Philippinen kaum berücksichtigend, zielte die amerikanische Initiative auf den Ausbau und die Modernisierung der Basen. Aufgrund diametraler Positionen kam es im Dezember 1956 erstmals zum Abbruch diplomatischer Verhandlungen in der Geschichte der amerikanisch-philippinischen Beziehungen.¹⁰ Die Verhandlungen wurden erst 1959 wieder aufgenommen und dauerten bis August 1965. Ihre wichtigsten Ergebnisse für das MBA waren die Übertragung der (formalen) Souveränität über die Basen an die Philippinen, die Rückgabe von Extraterritorien und von ungenutztem Basenareal¹¹ und vor allem eine Verkürzung der Stationierungsdauer der Basen von 99 auf 25 Jahre. Wesentliche Veränderungen wurden darüber hinaus im sensiblen Bereich der Rechtssprechungskompetenzen vereinbart. In der ursprünglichen Form des MBA waren den U.S.A. nahezu uneingeschränkte Kompetenzen auf dem Basengelände und weitgehende extraterritoriale Rechte zugestanden worden. Aufgrund der philippinischen Forderung, die Regelungen des MBA vergleichbar denen der NATO oder der japanischen SOFAs ("Status-of-forces agreements") zu gestalten, wurden diese Rechte erheblich eingeschränkt. So wurde den U.S.A. z.B. die Rechtsgewalt über kriminelle Delikte von nicht zur U.S.-Army gehörenden Filipinos auf dem Basengelände entzogen.¹² Über diese Vereinbarungen hinausgehenden Forderungen der Philippinen standen die U.S.A. entschieden ablehnend gegenüber, so daß das Problem der Rechtssprechungskompetenzen in späteren Verhandlungen immer wieder zu Differenzen führte.¹³

2.2 Die Basen und das MBA unter Marcos 1965/66 - 1986

In den ersten Jahren seiner Präsidentschaft verhielt sich Marcos, ähnlich wie seine Vorgänger Magsaysay, Garcia und Macapagal, kooperativ gegenüber den U.S.A., was nicht zuletzt auf seine Unterstützung durch die U.S.A. im Wahlkampf zurückzuführen war.¹⁴ Mit wachsendem amerikanischem Mißerfolg in Vietnam schwenkte Marcos jedoch zunehmend auf einen "nationalistischen" Kurs ein, für den die folgenden wesentlichen Merkmale charakteristisch waren:

- Abzug der philippinischen Truppen aus Vietnam,
- Forderung nach Revision des MDT und Überprüfung des MBA,
- Einleitung der "New Developmental Policy" ab 1969, die vor allem durch eine Diversifikation der Außenpolitik die Dominanz der U.S.A. zu verringern suchte.

Die Diversifikation der Außenpolitik der "New Society"¹⁵, die insbesondere von den ASEAN-Staaten¹⁶ positiv aufgenommen wurde, führte zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu kommunistischen Ländern.¹⁷ Unter Kriegsrecht (ab 1972) versuchte Marcos seine innenpolitische Position mit Hilfe außenpolitischer Maßnahmen zu konsolidieren, um erstens die äußere Unterstützung der NPA¹⁸ und der MNLF¹⁹ zu limitieren und zweitens ausländisches Kapital anzuziehen. Dafür strebte er die Unterstützung der Nationalisten und Intellektuellen, der Militärs und der nationalen Wirtschaftselite an. Da Nationalismus und Antiamerikanismus auf den Philippinen zunehmend eine Einheit bildeten, schlug Marcos einen Konfrontationskurs gegenüber den U.S.A. ein, mit deren Präsenz er zugleich Unterstützung für sein Regime demonstrierte.²⁰ Der strategischen Bedeutung der Basen für die U.S.A. bewußt, versuchte er, mit einer Vielzahl taktischer Manöver die Kompensationszahlungen, die die U.S.A.

in Form von Militärhilfe und Wirtschaftshilfe als Gegenleistung für die Stationierungsrechte leisteten, in die Höhe zu treiben.²¹

1975 forderte Marcos eine Überprüfung des MBA und entfachte zum ersten Mal eine heftige Diskussion über die Frage, ob die U.S.A. Mietzahlungen für die Basen zu leisten haben oder diese durch Militär- und Wirtschaftshilfe umgehen können. Nach Vorgesprächen im Juli 1975 begannen 1976 Verhandlungen, in deren Verlauf Marcos mehrere Milliarden US\$ in Form militärischer Ausrüstung forderte.²²

Die Verhandlungen erstreckten sich bis zum Notenaustausch zur Ergänzung des MBA am 07.01.1979. Vereinbart wurden die folgenden Änderungen des MBA:²³

- Die Größe der beiden Hauptstützpunkte "Clark Air Field" (CAF) und "Subic Naval Base" (SNB) wurde um 90% bzw. 45% reduziert.
- Die Zahl der Basen, die bereits 1968 von 23 auf 17 reduziert worden war, wurde auf 6 Stützpunkte beschränkt.²⁴
- Die amerikanischen Stützpunkte wurden zur Verdeutlichung der souveränen Rechte der Philippinen in "philippinische Basen" umbenannt.
- Die Flagge der Philippinen wurde erhöht und neben der Flagge der U.S.A. aufgezogen.

Die beiden letztgenannten Punkte hatten eher kosmetischen Charakter; in vielen wesentlichen Problembereichen - z.B. im Bereich der Rechtsprechungskompetenzen, der Verantwortlichkeiten der Basenkommandeure, der Kontrolle militärischer Operationen auf den Basen und der Lagerung von Atomwaffen - kam es dagegen zu keiner zufriedenstellenden Lösung. Nach langwierigen Verhandlungen wurden Kompensationszahlungen in Höhe von 500 Mio. US\$ für die folgenden 5 Jahre vereinbart.²⁵ Im einzelnen umfaßten sie:²⁶

- 50 Mio.US\$ "military grants",
- 250 Mio.US\$ "foreign military sales credits",
- 200 Mio.US\$ "security supporting assistance" und
- zusätzliche 85 Mio.US\$ in Krediten amerikanischer Export-Import-Banken.

Mit Kompensationszahlungen in der genannten Höhe erreichte Marcos zwar eine Verdoppelung der bisherigen Zahlungen, jedoch wurden nur 25% seiner Forderungen erfüllt. Noch unter der Regierung Ford/Kissinger waren die U.S.A. zu Zahlungen in Höhe von 1 Mrd. US\$ über fünf Jahre bereit gewesen. Die Verhandlungen zwischen dem Ford-Nachfolger Carter, dem besonders an der Einhaltung der Menschenrechte gelegen war, und dem Kriegsrechtsregime unter Marcos gestalteten sich jedoch weit schwieriger.

In den Marcos-Ford- und Marcos-Mondale-Communiqués (1975 und 1978) wurde die philippinische Souveränität über die Basen erneut bestätigt und der Rahmen für regelmäßige, in fünfjährigen Abständen durchzuführende Überprüfungen ("Reviews") des MBA geschaffen.²⁷ Der erste dieser "Reviews", angesetzt für 1983, begann im April 1983 und wurde schon am 1.Juni des gleichen Jahres abgeschlossen. Der schnelle Abschluß lag sowohl im Interesse Reagans, der im Rahmen der Politik des "forward deployment" und angesichts wachsender sowjetischer Präsenz in Südostasien zu Zugeständnissen bereit war, als auch im Interesse Marcos', der sich mit wirtschaftlichen Problemen und der an Einfluß gewinnenden NPA/ CPP konfrontiert sah. Im Mittelpunkt der Verhandlungen stand die Aushandlung der Kompensationszahlungen für den Zeitraum von 1983-88,

während die umstrittenen Problembereiche, über die bereits in den Vorjahren keine Einigung erzielt werden konnte, weitgehend ausgespart blieben. Vereinbart wurden Zahlungen in Höhe von insgesamt 900 Mio. US\$, was einer Erhöhung um 80% gleichkam. Der Betrag setzte sich zusammen aus:

- 475 Mio.US\$ "economic assistance",
- 300 Mio.US\$ "foreign military sales credits" und
- 125 Mio.US\$ im Rahmen des "military assistance program".²⁸

Angesichts wachsender Kritik an den totalitären Strukturen des Marcos-Regime wurden die jährlichen Zahlungen (180 Mio.US\$) allerdings ab 1984 auf Initiative des U.S.-Congress umgeschichtet (70 Mio.US\$ in Militärhilfe und 110 Mio.US\$ in Wirtschaftshilfe).

2.3 Die Basen und das MBA unter Corazon Aquino

Aufgrund der instabilen innenpolitischen und wirtschaftlichen Situation der Philippinen war Aquino einerseits auf die ökonomische und politische Unterstützung der U.S.A. angewiesen, während sie andererseits Unabhängigkeit demonstrieren mußte, da die U.S.A. mit der Unterstützung der Marcos-Diktatur assoziiert wurden. Folgerichtig erklärte sie die Basenfrage nach Auslaufen des MBA 1991 für offen ("the options are open").

Entsprechend schwierig gestaltete sich der folgende, für 1988 angesetzte "Review" des MBA. Strittig war vor allem der Umfang der Verhandlungen, die nur die nächsten zwei Jahre betrafen.²⁹ Während die U.S.A. nur über Kompensationszahlungen verhandeln und alle strittigen Fragen erst im Rahmen einer Erneuerung des MBA 1991 ansprechen wollten, betonte die Regierung der Philippinen die Notwendigkeit eines alle relevanten Bereiche umfassenden "Reviews". Obwohl im folgenden zwar verschiedene bisher ungelöste Probleme wie die Lagerung von Nuklearwaffen auf den Basen und die Rechtsprechungskompetenzen zur Sprache kamen, konzentrierten sich die Verhandlungen schließlich doch auf die Kompensationshöhe. Die philippinischen Unterhändler forderten Zahlungen in Höhe von 1,2 Mrd.US\$ pro Jahr in Verbindung mit einer Reduzierung der philippinischen Auslandsverschuldung und der Regelung der Nuklearfrage.³⁰ Angesichts eigener Defizite waren die U.S.A. jedoch nur zu 500 Mio.-US\$ pro Jahr ohne Schuldenerlaß bereit.³¹ Nach sechsmonatigen Verhandlungen, die aufgrund philippinischer Unzufriedenheit mit dem amerikanischen Angebot zwischenzeitlich unterbrochen wurden, wurden am 17.10.1988 Kompensationszahlungen in Höhe von 962 Mio.US\$ für die folgenden zwei Jahre vereinbart, was einer Steigerung um über 250% gegenüber dem Ergebnis von 1983 entsprach.

Der Betrag setzte sich zusammen aus:

- 400 Mio.US\$ "military assistance",
- 320 Mio.US\$ "Economic support funds",
- 192 Mio.US\$ "development assistance" und "food aid",
- 50 Mio.US\$ "housing investment guarantees".

Als Nebenergebnisse kamen hinzu:

- 29,4 Mio.US\$ "foreign military sales credits",

- 350 Mio.US\$ in Krediten, Garantien und Versicherungen von amerikanischen Export-Import Banken für die folgenden drei Jahre,
- Vereinfachung der U.S.-Investitionen durch die "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC).³²

Weiterhin wurde vereinbart, daß CAF und SNB in philippinischen Besitz übergangen. Die praktische Bedeutung dieser Besitzübertragung blieb jedoch unklar; denn schon 1959 hatten die Philippinen die formale Souveränität über die Basen erhalten, das Problem der Rechtsprechungskompetenzen war damit aber z.B. nicht beseitigt.

In der Nuklearfrage einigten sich beide Seiten darauf, daß die philippinische Regierung über Lagerung und Installation von Nuklearwaffen auf den Basen entscheiden sollte, während die U.S.A. keine Angaben über den Transit von Nuklearwaffen zu machen brauchten.³³

2.4 Zusammenfassung und Vergleich

Nach einer ersten Phase außenpolitischer Loyalität gegenüber den U.S.A. wurde in der zweiten Hälfte der 50er Jahre Kritik an Ungleichheiten in den amerikanisch-philippinischen Beziehungen laut. Die daraus entstehenden Emanzipationsbemühungen wurden unter Marcos zunächst als "Mittel zum Zweck" der Erreichung monetärer Ziele eingesetzt (1979) und später zugunsten der Kompensationsfrage weitgehend verdrängt ("Review" von 1983). Die Basen rückten immer stärker ins Zentrum der bilateralen Beziehungen. Die einzig echte Frage in den Verhandlungen stellte allerdings die Höhe der amerikanischen Kompensationszahlungen und nicht die Präsenz der U.S.A. an sich dar. Mit seinem außenpolitischen Konfrontationskurs und dem Schüren nationaler und antiamerikanischer Gefühle, versuchte Marcos, diese Zahlungen in die Höhe zu treiben. Sie stiegen, obwohl seine Forderungen 1979 und 1983 nur zum Teil erfüllt wurden, um 80%. Unter Aquino gestalteten sich 1988 die Verhandlungen wesentlich schwieriger. Zwar konnten viele der unter Marcos vernachlässigten philippinischen Kritikpunkte ansatzweise geregelt werden, doch blieben auch bei diesem "Review" die Kompensationszahlungen im Mittelpunkt. Gegenüber 1983 stiegen die amerikanischen Zahlungen um über 150%, gegenüber 1979 bedeutete dies eine Steigerung um 380%.

Zusammenfassend läßt sich damit feststellen, daß alle anderen Problembe-
reiche von einer "Kompensationsspirale" überlagert wurden. Bei der Neuaus-
handlung der Basenkonditionen 1991 könnte dies für die U.S.A. die Gefahr
bergen, diese anderen Problembereiche in ihrer Bedeutung zu unterschätzen.

3 Die Basen-Diskussion auf den Philippinen - nationale Souveränität und ökonomische Sachzwänge

Die amerikanischen Basen haben von Beginn an emotional geführte Debatten auf den Philippinen ausgelöst, die angesichts des 1991 auslaufenden MBA noch an Intensität gewonnen haben. Im Zentrum der Diskussion zwischen Gegnern und Befürwortern der Basen stehen dabei ökonomische, soziale und sicherheitspolitische Aspekte sowie Fragen philippinischer Souveränität. Während die Be-

fürworter der Basen vornehmlich ökonomische, aber auch sicherheitspolitische Argumente ins Feld führen, betrachten ihre Gegner das Problem hauptsächlich unter den Gesichtspunkten der bilateralen Beziehungen zu den U.S.A. und der Innenpolitik.

3.1 Argumentation und Zusammensetzung der Basenbefürworter

Im sicherheitspolitischen Bereich verweisen die Basenbefürworter sowohl auf regionalpolitische als auch auf die Philippinen direkt betreffende Aspekte. Regionalpolitisch entspricht ihre Argumentation weitgehend dem strategischen Konzept der U.S.A. Seitdem das "Containment des Kommunismus" und der Schutz der "freien Welt" im Zeichen internationaler Entspannung in den Hintergrund treten, wird die Notwendigkeit des Schutzes der See- und Luftwege betont. Das "Sicherheitsschild" der U.S.A. wird als Voraussetzung für die friedliche ökonomische Entwicklung der Region betrachtet. Nach Magno findet diese Sichtweise breite Unterstützung bei konservativen Politikern auf den Philippinen.³⁴

Die Frage nach dem sicherheitspolitischen Nutzen der Basen für die Philippinen haben die U.S.A. häufig damit beantwortet, daß sich die Philippinen durch den äußeren Schutz des Landes auf innere Sicherheitsfragen konzentrieren können.³⁵ Diesem Schutz nach außen wird auf den Philippinen jedoch nur eine allgemeine, abschreckende Wirkung zugeschrieben, da sich die Filipinos, abgesehen von kleineren, regionalen Konflikten,³⁶ keiner externen Bedrohung ausgesetzt sehen. Tatsache bleibt jedoch, daß die Militärausgaben der Philippinen durch die amerikanische Präsenz und die damit verbundene Militärhilfe weit unter dem regionalen Durchschnitt liegen.³⁷ Die amerikanische RAND-Corporation schätzt die Ersparnisse, die die Philippinen durch vergleichsweise geringe Verteidigungsetats erzielen, auf 640 Mio.US\$ pro Jahr.³⁸ Für den Fall des amerikanischen Abzuges befürchten philippinische Kritiker, daß die Stärke der AFP nicht einmal zur Kontrolle der philippinischen Hoheitsgebiete ausreichen würde.³⁹ Große Teile der AFP sehen einem Abzug der Basen daher eher skeptisch entgegen und befürworten zumindest eine zeitweilige Verlängerung des MBA.

Die Hauptgründe für eine zumindest vorläufige Beibehaltung der Basen sehen deren Befürworter auf ökonomischem Gebiet. Die Beiträge, die durch die Basen in die philippinische Wirtschaft fließen, umfassen:

- Wirtschafts- und Militärhilfe (im Rahmen der Kompensationszahlungen),
- staatliche und private Kredite,
- staatliche und private Investitionen,
- Unterstützung bei internationalen Kreditorganisationen.

Die Kompensationsspirale schraubte die Zahlungen 1988 auf die Höhe von 481 Mio.US\$ pro Jahr, davon sind 360 Mio. US\$ Wirtschafts- und Militärhilfe, 86 Mio. US\$ Entwicklungs- und Ernährungsprogramme. Diese Gelder sind zu 80% zweckgebunden und unterliegen der USAID-Prüfung. Die Wirtschaftshilfe fließt überwiegend in infrastrukturelle Einrichtungen (Schulen, Straßenbau, Einkaufszentren etc.), davon allein 59% in die basennahen Provinzen Bataan, Pampanga und Tarlac, und hier vor allem in die Städte Olongapo und Angeles.⁴⁰ Diese Gebiete profitieren auch am stärksten von den direkt mit den Basen zusammen-

hängenden Beiträgen zur philippinische Wirtschaft:

- Arbeits- und Ausbildungsplätze,
- Devisen durch die lokale Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen,
- Devisen durch "personal spending" der Basenangehörigen,
- Ernährungsprogramme und medizinische Programme.

Den Angaben Berrys zufolge waren 1987 68.514 Vollzeitbeschäftigte, 22.068 Vertragsarbeiter und 449 Konzessionäre mit einem Jahresgehalt von insgesamt 96 Mio. US\$ auf den Basen beschäftigt.⁴¹ Statistisch stellen die Basen damit den zweitgrößten Arbeitgeber des Landes hinter der philippinischen Regierung dar. Hinzukommt eine hohe Zahl an indirekten Arbeitsplätzen, die durch die lokale Güterbeschaffung entstehen.⁴² Der Deviseneingang durch die lokale Güterbeschaffung betrug 1987 203 Mio. US\$, wobei CAF 53 Mio. US\$ und SNB 150 Mio. US\$ beisteuerten.

Durch "Personal spending" der Basenangehörigen erhielt die lokale Wirtschaft 1987 weitere 94,4 Mio. US\$ (CAF: 32,4 Mio. US\$; SNB: 62 Mio. US\$).⁴³ Die Wirtschaftsstruktur der basennahen Provinzen und insbesondere der Städte Olongapo und Angeles ist vollständig auf die Basen ausgerichtet und damit von deren Verbleib abhängig. Entsprechend deutlich fällt das Votum dieser Gebiete für den Verbleib der Basen aus.

Wie die Basengegner kritisieren auch die Befürworter die sozialen Kosten (Kriminalität, Prostitution, Drogen, AIDS etc.) der Basen.⁴⁴ Nach ihrer Auffassung ist der von den Basen ausgehende ökonomische Nutzen jedoch noch unverzichtbar. Die sozialen Kosten müßten zwar gemildert, insgesamt aber in Kauf genommen werden.

Nach Berry umfaßten die amerikanischen Ausgaben 1987 insgesamt 507 Mio. US\$. Unter der Voraussetzung eines ähnlich gelagerten Betrages für 1990 ergibt sich zusammen mit den Kompensationszahlungen in Höhe von 481 Mio. US\$ ein Gesamtbetrag von ca. 1 Mrd. US\$. Diese Summe entspricht ca. 3% des Bruttosozialprodukts von 34,6 Mrd. US\$ (1987).⁴⁵ Vor dem Hintergrund einer aus der Marcos-Ära ererbten instabilen ökonomischen Situation besitzt die amerikanische Präsenz daher eine hohe Bedeutung für die philippinische Wirtschaft, deren Situation geprägt ist von wachsender Auslandsverschuldung, Produktionsverfall, Monopolisierungstendenzen und hohem Bevölkerungswachstum in Verbindung mit Massenarmut und Arbeitslosigkeit. Nach eigenen Angaben liegt eines der vorrangigen Ziele Aquinos in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.⁴⁶ Schätzungen zufolge müßten allein 750.000 Arbeitsplätze jährlich geschaffen werden, um mit dem Bevölkerungswachstum Schritt zu halten.⁴⁷ Die lokale Konzentration der durch die Basen garantierten Arbeits- und Ausbildungsplätze gewinnt vor diesem Hintergrund nationale Bedeutung.

Ein weiteres wesentliches Ziel Aquinos liegt in der Begrenzung, bzw. dem Abbau der Auslandsverschuldung.⁴⁸ Bereits im Rahmen des Basen-"Reviews" von 1988 versuchte die philippinische Delegation die Kompensationszahlungen mit dem Abbau der Auslandsverschuldung zu verbinden. Dies gelang zwar nur zum Teil, zur tatsächlichen Eindämmung der Verschuldung halten viele der Basenbefürworter die U.S.A. aber als Kontaktglied zu den internationalen Finanzquellen weiterhin für unverzichtbar.

Um nicht den Eindruck fehlender nationaler Gesinnung zu erwecken, zeigen die Basenbefürworter nur wenig öffentliche Unterstützung für den Verbleib der

Basen. In der Öffentlichkeit wird oft zu einer nationalistisch geprägten Standard-Rhetorik gegriffen, während inoffiziell differenzierter argumentiert wird. Es ist dementsprechend schwierig, die pro-Basen eingestellten Gruppen zu identifizieren. Obwohl finanzielle Überlegungen in der Argumentation der Basenbefürworter dominierend sind, lassen sich umgekehrt die einzelnen von den Basen profitierenden oder ökonomisch abhängigen Gruppen nicht unbedingt als Basenbefürworter bezeichnen - abgesehen vielleicht von einer kleinen Gruppe konservativer Politiker. Diese Gruppen sprechen sich vielmehr für einen befristeten Verbleib der Basen aus, solange die Philippinen das durch den Abzug der Basen entstehende Vakuum noch nicht füllen können. Zu ihnen zählen daher insbesondere die von Magno als politische Realisten bzw. Pragmatiker bezeichneten.⁴⁹

Aus ökonomischer Abhängigkeit zählt auch die Bevölkerung der basennahen Provinzen zu ihren Befürwortern. Schwer einzuordnen bleiben allerdings die Gruppen der politischen Elite, die bisher stets bereit waren, für eine drastische Erhöhung der Kompensationszahlungen ihre nationalistischen Forderungen in den Hintergrund zu stellen.

3.2 Die Basengegner⁵⁰

3.2.1 Entwicklung und Zusammensetzung der Basengegner

Opposition gegen die amerikanischen Militärbasen auf den Philippinen formierte sich bereits im Vorfeld der Unterzeichnung des MBA. Während die engen vertraglichen Bindungen zwischen den U.S.A. und den Philippinen angesichts der im Alleingang kaum zu bewältigenden Nachkriegssituation von einer breiten Mitte mitgetragen wurde, artikulierten verschiedene Gruppen an beiden Polen der Gesellschaft heftige Kritik an dieser "Restauration des Commonwealth". Die beiden Pole bildeten die linksgerichtete, rural-orientierte Hukbalahap und die elitär-nationalistische, urban-orientierte Gruppe um den Senator Claro M. Recto.⁵¹ Die zahlenmäßig kleine Bewegung um Recto erstarkte nach der Niederschlagung der Huk-Bewegung durch Präsident Magsaysay Anfang der 50er Jahre, blieb jedoch eine elitäre Gruppe, die bis zum Beginn der 70er Jahre keinen maßgeblichen Einfluß auf die offizielle Politik der philippinischen Regierung auszuüben vermochte.

Nach einer längeren Phase der Desorganisation, als Folge der auseinandergebrochenen Huk-Bewegung, erstarkten die linksgerichteten und kommunistischen Gruppierungen auf den Philippinen erst wieder in der Mitte der 60er Jahre, z.B. im Rahmen der revolutionären Studentenbewegungen. Angesichts der Eskalation des Vietnam-Krieges gewannen Nationalismus und Antiamerikanismus auf den Philippinen eine beinahe synonyme Bedeutung. Neben der ökonomischen Dominanz der U.S.A. rückten auch die amerikanischen Basen zunehmend ins Zentrum philippinischer Kritik, ohne allerdings zum ausschließlichen Kritikpunkt der nationalistischen und kommunistischen Bewegungen zu werden. Die Basenopposition entwickelte sich in dieser Phase quasi proportional zu den generellen Emanzipationsbemühungen von amerikanischem Einfluß.

Seit 1970 entwickelten sich die Basengegner von zahlenmäßig kleinen elitären, zumeist urbanen Gruppen zu nationalen Bewegungen. Ermöglicht wurde dies nicht zuletzt durch "Doppel-Effekte" der Konfrontationspolitik Marcos' gegenüber den U.S.A. Um die Unterstützung nationaler Kräfte zu gewinnen und

so seine Machtposition zu konsolidieren, übernahm Marcos je nach Notwendigkeit deren Argumentation und auch Vokabular.⁵² Er versuchte mit diesen Manövern zwar nur die amerikanischen Kompensationszahlungen zu steigern, den Argumenten der Basengegner wurde dadurch allerdings enorme Publizität zuteil. Mit wachsender Kritik an der diktatorischen Entwicklung des Marcos-Regimes wurden die Basen zunehmend zum Symbol der amerikanischen Unterstützung für die Marcos-Diktatur und damit fehlender Souveränität der Philippinen.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Bedeutung und den Einfluß der Basenopposition erheblich steigerte, war die Gründung der "Anti-Bases-Coalition" (ABC) durch die philippinischen Senatoren J.Diokno und L.Tanada im Februar 1983. Durch die ABC erhielten die unterschiedlich motivierten, zusammengesetzten und orientierten Gruppen der Basenopposition zum ersten Mal eine integrative Dachorganisation.⁵³ So organisiert, konnte die Vorgehensweise der einzelnen Gruppen effektiver koordiniert bzw. kanalisiert werden.

Seit Aquino befinden sich ultranationale wie auch gemäßigte Gegner der amerikanischen Militärpräsenz in wichtigen Positionen der philippinischen Gesellschaft und haben entsprechend an Einfluß gewonnen. Von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der Basen ist die starke Präsenz der Basengegner in der philippinischen Legislative, d.h. im "House of Representatives" und im Senat.

3.2.2 Argumentation und Zielsetzung der Basengegner

Charakteristisch für die Basengegner ist, daß sie die geopolitische, Aspekte regionaler Sicherheitspolitik betonende Sichtweise der U.S.A. und einiger weniger philippinischer Basenbefürworter nicht anerkennen.⁵⁴ Die Basenfrage wird als ausschließlich bilaterales Problem zwischen den Philippinen und den U.S.A. betrachtet. Einen entsprechend geringen Stellenwert finden außen- und sicherheitspolitische Aspekte in ihrer Argumentation; vielmehr dominieren innenpolitische, aus "neokolonialer" Abhängigkeit von den U.S.A. resultierende, Probleme.

Da die Philippinen keiner externen Bedrohung ausgesetzt seien, sehen die Gegner der Basen in ihnen keinen Beitrag zum Schutz der Philippinen. Es wird im Gegenteil argumentiert, daß die Philippinen erst durch die amerikanischen Basen zur Zielscheibe in globalen Konflikten werden könnten.⁵⁵ Die amerikanische Militärpräsenz sei für die Sicherheitsbedürfnisse der regionalen Anrainer bedeutender als für die Philippinen selbst.⁵⁶

Insbesondere von den urbanen Eliten wird eine unabhängige, neutralistische Außenpolitik gefordert.⁵⁷ Durch die Basen würde die angestrebte Aufnahme in die Bewegung der Blockfreien und die Realisierung der ZOPFAN-Maxime der ASEAN sowie der "South East Asia Nuclear Weapon Free Zone" (SEANWFZ), die zusammen wesentliche Bestandteile dieser Außenpolitik darstellen sollen, unmöglich gemacht.

Der Schwerpunkt der Argumentation liegt jedoch auf innenpolitischem Gebiet. Unter die Aussage, daß die Basen die nationale Souveränität der Philippinen einschränken und somit die fehlende Unabhängigkeit von den U.S.A. symbolisieren, subsumieren die Basengegner beinahe alle die amerikanisch-philippinischen Beziehungen betreffenden Problembereiche. Direkt mit den Basen werden folgende Aspekte assoziiert:

- das MBA: Es stelle einen Verstoß gegen den Tydings-McDuffie-Act von 1934 dar und sei damit von Beginn an illegal gewesen.⁵⁸ Außerdem sei es so un-

gleich, daß es trotz aller Modifikationen durch ein neues Abkommen ersetzt werden müsse.

- die Kompensationszahlungen: 1. Statt Kompensationszahlungen müßten die U.S.A. regelmäßige Miet- bzw. Pachtzahlungen für die Nutzung der Basen an die Philippinen leisten. 2. Die Gelder, deren Verwendung bisher zu 80% an amerikanische Überprüfung (USAID) gebunden sind, müßten restriktionsfrei gezahlt werden.⁵⁹
- die mangelnde Kontrolle der Basen, insbesondere hinsichtlich der Lagerung und des Transits von Nuklearwaffen.
- die eingeschränkte Rechtsprechungskompetenz der Philippinen über kriminelle Delikte amerikanischer Basenangehöriger auf und im Umfeld der Basen.

Darüber hinaus weisen die Basengegner auf die potentielle Gefahr einer Einmischung der U.S.A. in die inneren Angelegenheiten der Philippinen hin.⁶⁰ Tatsächlich wurden die U.S.A. seit der Niederschlagung der Huk-Bewegung über die Unterstützung des Marcos-Regimes bis zur Abwehr von militärischen Umsturzversuchen gegen Aquino immer wieder direkt oder indirekt in innerphilippinische Entwicklungen involviert. Dieses Eingreifen war jedoch häufig von Filipinos selbst initiiert worden. Die U.S.A. dienten als "easy way out" für die jeweilige philippinische Regierung.⁶¹

Die von den Befürwortern betonten ökonomischen Beiträge der amerikanischen Basen zur philippinischen Wirtschaft werden von den Gegnern bestritten. Die häufigsten Gegenargumente lauten:

1. Der Großteil der U.S.-Militärausgaben fließt in Instandhaltung und Reparatur, wovon die lokale philippinische Wirtschaft ausgeschlossen bleibt.
2. Der Großteil des "personal spending" der Basenangehörigen liegt im "Duty-Free"-Bereich der Basen und kommt nicht der philippinischen Wirtschaft zugute. Der Anteil dieser Gelder außerhalb der Basen liegt primär im R+R-Bereich und ist daher konsum- statt investitionsorientiert. Da dadurch keine Erhöhung der philippinischen Produktion erreicht wird, führt dies zu inflationären Effekten.
3. Das Argument, daß die Basen der zweitgrößten Arbeitgeber des Landes hinter der philippinischen Regierung sind, ist irreführend, da nur knapp 5% der Arbeitsplätze der Regierung gestellt werden.
4. Die Basen beschäftigen nur 1% der nicht-agrarischen Arbeitskräfte, bei außerdem hohen Einkommensdisparitäten zwischen amerikanischen und philippinischen Arbeitskräften.
5. Das Basenland okkupiert fast 10% des agrarisch nutzbaren Landes der Philippinen.⁶²

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt der Basenopposition sind die sozialen Kosten der Basen, d.h. die Verbreitung von Prostitution, AIDS, Drogen und Kriminalität etc. im Basenumfeld. Insbesondere mit der Betonung dieser sozialen Komponente der Basenpräsenz wurde die Basen-Diskussion auf den Philippinen erheblich emotionalisiert.⁶³

Da sich Aquino, einerseits unter dem Druck der Basengegner, andererseits auf die Unterstützung der U.S.A. angewiesen, nur vorsichtig zu den Basen äußert ("the options are open"), liegt die Initiative in der Meinungsbildung zur Basen-

frage auf der Seite der Basengegner. Diesen Vorteil nutzen die unterschiedlichen Gruppen der Basenopposition mit einer Flut von Publikationen im In- und Ausland. Die Leitlinie gibt dabei die Arbeit des philippinischen Prof. R.Simbulan "The Bases of our insecurity" vor.⁶⁴

Das generelle Ziel der Basenopposition ist der Abzug der amerikanischen Basen von den Philippinen. Dabei lassen sich radikale Gruppen, die den sofortigen Abzug der Basen fordern und gemäßigte Gruppen, die den Basenabzug als langfristiges Ziel betrachten und zunächst einen Ausgleich amerikanischer und philippinischer Interessen in den Vordergrund stellen, unterscheiden. Schwer einzuschätzen bleibt jedoch die Zielsetzung der Basengegner in der philippinischen Legislative, insbesondere der Senatoren. Der philippinische Senat befindet sich in einer Schlüsselposition hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Forderungen der Basenopposition, da eine Verlängerung des MBA nach 1991 bzw. ein neues Abkommen oder ein Vertrag über die Basen vom Senat mit 2/3-Mehrheit ratifiziert werden muß. Es wird davon ausgegangen, daß mindestens 8-9 der 23 Senatoren zu den Basengegnern gehören.⁶⁵ Mit Berufung auf die philippinische Verfassung hat der Senat seit 1987 sechs Gesetze gegen Nuklearwaffenlagerung und -transit mit deutlicher Mehrheit verabschiedet und damit die Aufmerksamkeit der Medien auf sich gezogen. Fraglich bleibt jedoch, ob der Senat im gegebenen Fall tatsächlich gegen die Basen votiert. Da eine solche Entscheidung wahrscheinlich im Congress blockiert werden würde und da bei den Präsidentschaftswahlen 1992 mehrere Senatoren kandidieren wollen, muß dies in Frage gestellt werden.

3.3 Die Einstellung der Bevölkerung

Nach Art.18 Abs.25 der philippinischen Verfassung von 1986 hat der philippinische Kongress die Möglichkeit, einen Volksentscheid über die Zukunft der amerikanischen Basen auf den Philippinen zu verfügen.

Die Möglichkeit eines Volksentscheides hat zu einer Vielzahl periodischer Umfragen geführt, um Aufschluß über das mögliche Stimmverhalten der Bevölkerung zu gewinnen. Einer Umfrage der Ateneo Universität und der "Social Weather Station", eines privaten Meinungsforschungsinstituts in Manila, aus dem Jahre 1986 zufolge, waren 50% der Bevölkerung für den Verbleib der Basen, 19% dagegen und 26% unentschieden.⁶⁶ Die Grundaussage aller Umfragen der Jahre 1986-1989 ist tendenziell mit diesem Ergebnis vergleichbar. Wenn die Ergebnisse auch nicht immer so deutlich zugunsten der Basen ausfallen wie in der Umfrage von 1986, so überwiegt die Zustimmung doch regelmäßig deutlich die Ablehnung der Basen. Erhebliche Unterschiede treten jedoch hinsichtlich der unentschiedenen Bevölkerungsgruppen auf. In einigen Umfragen wird zwischen unentschiedenen und sich der Existenz der Basen gar nicht bewußten Gruppen unterschieden, während diese in anderen Umfragen zusammengefaßt werden. In einer von Corning zitierten Umfrage von 1989 wurde festgestellt, daß 35% der Befragten nichts von den Basen wußten.⁶⁷ Bacho zitiert demhingegen eine Umfrage von 1987, derzufolge nur 34% der Bevölkerung überhaupt von der Präsenz der Basen wußten.⁶⁸ Die Verlässlichkeit dieser Umfragen ist daher stark abhängig von der Wahl der Grundgesamtheit und muß bezweifelt werden. Über die Grundgesamtheit wie auch über die Befragungsform werden in keiner der Umfragen nähere Angaben gemacht. Die detaillierteste, von Gordon jedoch ohne Quellenangabe angeführte Umfrage macht deutlich, daß keine wesentli-

chen Stadt-Land Unterschiede in der Zustimmung zu den Basen existieren.⁶⁹ Der etwas höhere Anteil der "Enthaltungen" der befragten Landbevölkerung läßt Informationsdefizite vermuten. Bei relativ gleicher Ablehnung der Basen in städtischen und ländlichen Gebieten (jeweils 19%) wirken sich die Unterschiede in den "Enthaltungen" auf die Zustimmungsraten in den Städten (56%) und auf dem Land (46%) aus. Ein relativ deutliches Votum für die Basen ist in Metro Manila mit 58% Zustimmung zu verzeichnen.

Filipinos' Views on the Bases

Bases Should Stay in RP	Agree %	Disagree %	Undecided %
Urban (nationwide)	56	19	22
Rural (nationwide)	46	19	29
Metro Manila	58	19	22
Rest of Luzon	45	20	29
Urban	55	17	23
Rural	40	21	32
Visayas	50	17	28
Urban	58	17	24
Rural	47	20	30
Mindanao	55	18	25
Urban	57	21	24
Rural	56	17	25
Economic Class ABC	57	20	21
D	52	18	26
E	45	21	29
Ages 18-24	44	22	33
25-34	51	21	24
35-44	54	20	27
45+	53	16	24
Male	53	21	24
Female	47	18	29

Quelle: Gordon, R.: "Philippine Military Bases: Economic and Social Implications", in: Tanham, G.K. u. Bernstein, A.H.(eds.): *Military Basing and the U.S./Soviet Military Balance in Southeast Asia*, New York 1989, S.138.

Die landesweiten Ergebnisse spiegeln sich weitgehend in den regionalen Umfrageergebnissen wider. Regionale Disparitäten nehmen jedoch mit zunehmender Entfernung von den Basen zu. So ist die Zustimmung zu den Basen in Mindanao (56% Land-57% Stadt) wesentlich höher als auf Luzon (45% Land und 58% Stadt). Es ist zu vermuten, daß die ökonomischen und sozialen Aspekte der Basen und die Präsenz der NPA die Diskussion auf Luzon dominieren, während diese Faktoren in entlegeneren Gebieten weniger bedeutsam sind. Auch die Unterscheidung der Befragten nach der Zugehörigkeit zu sozialen Schichten, die Umfrage unterscheidet "economic classes" von A - E, ergibt eine deutliches Votum für den Verbleib der Basen. Bei relativ gleicher Ablehnung wächst die Zustimmung zu den Basen parallel zum sozialen Status, während der Anteil der "Enthaltungen" mit sinkender "Klassenzugehörigkeit" ansteigt. Auch für diese Tendenzen dürften primär Informationsunterschiede verantwortlich sein.

Die Differenzierung der Befragten nach Geschlechtern und nach Altersklassen ergibt ebenfalls deutliche Zustimmung für die Basen. Ein nennenswerter Unterschied besteht jedoch darin, daß die positive Bewertung der Basen in der Altersklasse von 18-24 Jahren mit 44% wesentlich geringer ist als in den höheren Altersgruppen mit 51-53%. Dies hängt nicht zuletzt mit einer allgemein pro-amerikanischen Haltung der Bevölkerung zusammen, die in den höheren Altersgruppen stärker ausgeprägt ist als bei den jungen Filipinos. Ausgeprägte verwandtschaftliche Beziehungen und eigene Emigrationswünsche in die U.S.A. begründen diese pro-amerikanische Haltung. Die Amerikanisierung der Bevölkerung geht soweit, daß es noch 1981 philippinische Annexionswünsche gegeben haben soll.⁷⁰ Für weite Teile der Bevölkerung stellen die amerikanischen Basen ein Symbol des Interesses der U.S.A. an den Philippinen dar.

Diese Sichtweise, die das Gegenteil der nationalistischen Argumentation darstellt, verdeutlicht, daß der demonstrative Nationalismus der Basengegner, z.B. im Senat, in der philippinischen Bevölkerung weit weniger stark ausgeprägt ist.⁷¹

4 Die Zukunft der Basen

4.1 Die Positionen der Philippinen und der U.S.A. in den aktuellen Basenverhandlungen und mögliche Szenarien

Nach Beendigung des MBA im September 1991 sieht die philippinische Verfassung in Art.18 Abs.25 vor: "... foreign military bases, troops or facilities shall not be allowed in the Philippines except under a treaty duly concurred in by the senate, and when the Congress so requires, ratified by a majority of the vote cast by the people in a national referendum held for that purpose, and recognised as a treaty by the other contracting state".⁷² Dieser Passus der Verfassung verbietet eine einfache Verlängerung des modifizierten MBA von 1947, unter den Konditionen des 1988er "Reviews". Ein neues Abkommen müßte in Vertragsform abgeschlossen werden.⁷³ Unter Berücksichtigung der fortgeschrittenen Verhandlungen zwischen den Philippinen und den U.S.A. kann auch ein termingerechter Abzug der Stützpunkte ausgeschlossen werden. Für die Zukunft der Basen gibt es dementsprechend nur drei Optionen:

1. Abzug der Basen mit festgelegtem Zeitrahmen für "physical redeployment".
2. Ein qualitativ neuer, zeitlich befristeter Vertrag als Übergangslösung ("phased withdrawal").
3. Verbleib der Basen auf der Grundlage eines unbefristeten Vertrages.

Angesichts eines wachsenden philippinischen Konsenses über die Beendigung der amerikanischen Militärpräsenz dürfte die dritte Option unwahrscheinlich sein. Allerdings besteht sowohl in der innerphilippinischen Diskussion als auch in den Verhandlungen zwischen den Philippinen und den U.S.A. Uneinigkeit über das "Wann" und "Wie" des Abzuges. Zu erwarten ist daher ein Ergebnis entsprechend der zweiten Option.

Gegenüber dem MBA-"Review" von 1988 haben sich die Verhandlungspositionen der Philippinen und der U.S.A. erheblich geändert, der folgende Überblick faßt sie zusammen.

4.1.1 Die Position der Philippinen

Nach den Worten Aquinos wird die Entscheidung über die Basen nach nationalen Interessen und nicht nach regionalen Sicherheitsinteressen getroffen.⁷⁴ Das Hauptproblem besteht jedoch in der Konkretisierung der nationalen Interessen. Die zu erwartende starke Emotionalisierung der Basenfrage im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 1992 kann diese Festlegung nationaler Prioritäten zusätzlich erschweren. Vor dem Hintergrund einer instabilen ökonomischen Situation hat die philippinische Regierung den ökonomischen und sicherheitspolitischen Nutzen der Basen sowie deren soziale Kosten und die Forderungen nationalen Selbstverständnisses gegeneinander abzuwägen.

Aus Sicht der Philippinen müssen in den laufenden Verhandlungen daher alle im Zusammenhang mit den Basen bisher noch nicht befriedigend gelöste Probleme geregelt werden. Die in der Verfassung vorgesehene Vertragsform eines etwaigen neuen Abkommens trägt dabei wesentlichen Forderungen des philippinischen Nationalismus Rechnung. In einen Vertrag wollen die Philippinen sowohl die Höhe der Kompensationszahlungen als auch die Entscheidungskompetenzen über die Verwendung dieser Gelder aufnehmen.⁷⁵ Sie wären dann nicht mehr auf die Zusage der "best efforts" der U.S.A. angewiesen. Auch die Nuklearwaffenfrage und weiterhin offene Fragen der Rechtsprechung sollen auf diese Weise bindend festgelegt werden. Eine Befristung auf 5-7 Jahre soll den Philippinen ausreichend Zeit lassen, ökonomische Programme zu realisieren, die die wirtschaftlichen Verluste durch den Basenabzug auffangen können.⁷⁶ Weiterhin sollen für die Dauer der "Beherbergung" der Basen deren Lasten auf alle von der amerikanischen Militärpräsenz profitierenden Staaten der Region (i.e.: ASEAN, Japan, Taiwan, Australien und Neuseeland) verteilt werden.

4.1.2 Die Position der U.S.A.

Die U.S.A. betrachten die Basenfrage auch weiterhin weniger als bilaterales Problem, sondern mehr aus regionalpolitischer Perspektive.

Für sie hat sich die Bedeutung der größten amerikanischen Militärstützpunkte außerhalb der U.S.A. grundsätzlich verändert. Nachdem die Basen in der Zeit des kalten Krieges unverzichtbarer Bestandteil der amerikanischen Strategien der Abschreckung waren, liegen die Hauptziele der U.S.A. angesichts wirtschaftlicher Defizite sowie internationaler Entspannung und Rüstungskontrolle vornehmlich in der Protektion des U.S.-Territoriums im Pazifik sowie der Sicherung der See- und Luftwege in dieser Region.

Obwohl die U.S.A. die strategisch wichtigen Basen auf den Philippinen offiziell halten wollen, gelten sie ihnen inzwischen nicht mehr als unersetzlich. Verschiedene, wenn auch nicht gleichwertige Stationierungsalternativen bieten die Möglichkeit einer "glaubwürdigen Präsenz" in der Pazifik-Region,⁷⁷ die nicht zuletzt wegen deren wirtschaftlicher Bedeutung als notwendig erachtet wird.⁷⁸ Eine Verlegung der Basen wurde zwar lange aufgrund der hohen Relokationskosten ausgeschlossen, sie ist aber angesichts der "Kompensationsspirale" und der amerikanischen Defizite zu einer denkbaren Alternative geworden.

Da eine langfristige Stationierung politisch unmöglich ist, streben auch die U.S.A. die obengenannte zweite Option an. Sie befürworten ein auf 10-12 Jahre befristetes Abkommen zur schrittweisen Reduzierung der amerikanischen Trup-

pen.⁷⁹ Im Vordergrund der Verhandlungen stehen für die U.S.A. dementsprechend Laufzeit, Kosten und Form eines solchen Abkommens. Dabei gilt es als unwahrscheinlich, daß der U.S.-Congress einem Abkommen in Vertragsform mit festgelegten Mietzahlungen zustimmen würde.⁸⁰ Aus amerikanischer Sicht würde es dem eigenen Selbstverständnis widersprechen, Miete für Basen, die im Dienste allgemeiner Sicherheitspolitik für erforderlich gehalten werden und damit der Allgemeinheit dienen, zu zahlen.

Darüber hinaus könnte eine restriktive Regelung der Nuklearwaffenfrage die operationale Freiheit der U.S.A. so einschränken, daß ihnen eine weitere Stationierung uneffektiv erschiene. Die Basenfrage auf den Philippinen könnte so zu einer "Neuseeland-ähnlichen" Lösung führen.

Angesichts der eigenen finanziellen Probleme und den skizzierten globalpolitischen Veränderungen besteht nur eingeschränkte Bereitschaft, den finanziellen Forderungen der Philippinen entgegenzukommen.⁸¹ Da sie Japan und die ASEAN-Staaten für die Hauptnutznießer der amerikanischen Präsenz halten, bemühen sich die U.S.A., eigene Budgetrestriktionen mit einer Politik des "burden-sharing" zu kompensieren.

4.2 Die Haltung der ASEAN-Staaten und Japans

Sowohl Japan als auch die ASEAN-Staaten werten die militärische Präsenz der U.S.A. in Südostasien als unverzichtbaren Beitrag zur regionalen Stabilität. Da in Ost- und Südostasien, anders als z.B. in Europa, keine einheitlichen Bedrohungssperzeptionen existieren, sehen die meisten Anrainer in den U.S.A. den einzigen allgemein akzeptablen Sicherheitsgaranten.⁸² Ein Abzug der U.S.A. von den Philippinen würde daher die Sicherheitsbedürfnisse der Anrainer empfindlich berühren und die Gefahr regionaler Spannungen bergen. Entsprechend haben sowohl die ASEAN-Staaten als auch Japan Interesse am Verbleib der Basen oder zumindest an einer fortgesetzten amerikanischen Präsenz in der Region.

4.2.1 Die Position der ASEAN

Nachdem die ASEAN seit 1979 geschlossen den Sicherheitsbedürfnissen Thailands Rechnung getragen hat, befindet sich ihre sicherheitspolitische Haltung nunmehr im Wandel. Nach dem vietnamesischen Rückzug aus Kambodscha und angesichts der vietnamesischen Wirtschaftsreformen bestehen sowohl Chancen für eine Umsetzung der ZOPFAN-Linie⁸³ als auch - aufgrund der Heterogenität der sicherheitspolitischen Grundkonzeptionen der Mitglieds-Staaten - Risiken für die Einheit der Staatengemeinschaft. Obwohl Intra-ASEAN Sicherheitskonzeptionen diskutiert werden,⁸⁴ fehlt es (noch) an sicherheitspolitischen Strukturen, um im Falle eines amerikanischen Abzuges das entstehende Vakuum zu füllen.⁸⁵ Es steht zu befürchten, daß regionale Großmächte wie die VR China, Indien, aber auch Japan versuchen, an die Stelle der U.S.A. zu treten.⁸⁶ Und die einzelnen ASEAN-Staaten könnten ohne amerikanische Präsenz entsprechend ihren heterogenen sicherheitspolitischen Vorstellungen darauf bedacht sein, spezielle Beziehungen zu den regionalen Großmächten aufbauen. Jede dieser Entwicklungen würde erhebliche Steigerungen der nationalen Verteidigungsbudgets zur Folge haben.

Obwohl ASEAN also von den U.S.-Basen auf den Philippinen sicherheitspolitisch profitiert, ist die offizielle ASEAN-Reaktion auf die philippinische Forderung, die Basenlasten zu teilen, sehr zurückhaltend. Das Ziel der Neutralität (ZOPFAN), die blockfreie Tradition Indonesiens und Malaysias und das Fehlen von ASEAN-Sicherheitsstrukturen komplizieren eine geschlossene Haltung und machen eine direkte Unterstützung der U.S.-Basen eher unwahrscheinlich.⁸⁷ Dagegen wird auf bilateraler Ebene das Interesse an einer amerikanischen Präsenz deutlicher artikuliert, unter indonesischem und malaysischem Protest hat z.B. Singapur den U.S.A. Stationierungsrechte eingeräumt.⁸⁸ Auch in Thailand haben die U.S.A. bereits Nutzungsrechte für die ehemaligen U.S.-Basen aus dem Vietnamkrieg erhalten und verhandeln über deren Ausbau.⁸⁹

4.2.2 Die Position Japans

Neben sicherheitspolitischen Aspekten macht die starke Import-Abhängigkeit der japanischen Wirtschaft die Präsenz der U.S.A. aus japanischer Sicht unverzichtbar für die Stabilität der Region und die Sicherheit internationaler Seewege. Die Basen auf den Philippinen werden dabei als Gegenstück zu denen in Japan betrachtet, gemeinsam gelten sie als Gegengewicht zu dem als Bedrohung empfundenen Dreieck Nordkorea-UdSSR-Vietnam.

Ein Ausbau der japanischen Marine als Reaktion auf einen amerikanischen Abzug von den Philippinen würde entsprechende Reaktionen der Anrainerstaaten, insbesondere der VR China, hervorrufen. Auch ASEAN hat erklärt, eine Ausweitung der japanischen Kontrolle der Seewege sei für die Staatengemeinschaft unakzeptabel.⁹⁰ Daher hat Japan bereits die Möglichkeit eines Ausbaus der amerikanischen Basen in Japan angedeutet, vermeidet jedoch zugleich, ein zu enges Bündnis mit den U.S.A. zu demonstrieren.

Unabhängig von der U.S.-Präsenz leistet Japan den Philippinen Unterstützungszahlungen in Höhe von jährlich 600 Mio. US\$,⁹¹ Um die Verhandlungen über die Basen zu erleichtern, hat es darüber hinaus seine Bereitschaft zum Ausbau dieser wirtschaftlichen Unterstützung signalisiert. Aufgrund der komplizierten, historisch belasteten, japanisch-philippinischen Beziehungen sind seine Eingriffsmöglichkeiten jedoch beschränkt und die japanische Wirtschaft hält sich angesichts der instabilen politischen Situation auf den Philippinen mit Direktinvestitionen sehr zurück. Einen interessanten Weg, die Philippinen indirekt zu unterstützen, bietet den Japanern die "Multilateral Assistance Initiative" (MAI).

4.3 Die "Multilateral Assistance Initiative"

Die "Multilateral Assistance Initiative" (MAI) ist ein multilaterales Hilfsprogramm zur Unterstützung der ökonomischen und demokratischen Entwicklung auf den Philippinen. Sie geht auf eine Initiative der U.S.A. von 1987 zurück. Nach Abschluß des 1988er "Reviews" über die amerikanischen Stützpunkte begannen die U.S.A., um internationale Unterstützung für diese Initiative zu werben.⁹² Um einerseits eine starke Position in der Region zu halten, gleichzeitig jedoch eigenen ökonomischen Defiziten Rechnung zu tragen, waren die U.S.A. bestrebt, ein Maximum an Ländern und Organisationen an diesem Hilfsprogramm zu beteiligen. Mit der offiziellen Annahme des MAI auf dem G7-Gipfel in Toronto 1988 haben sich unter der Führung der U.S.A. und Japans 19 Nationen und 7 internationale Finanzorganisationen der Initiative angeschlossen.⁹³

Im Juli 1989 präsentierte die Regierung Aquino in Tokio Vorschläge zur wirtschaftlichen Gesundung der Philippinen. Diese Vorschläge waren Teil des "Memorandum on Economic Policy" (MEP), das im Februar 1989 bereits dem Weltwährungsfonds als Grundlage für die philippinischen Kreditwünsche vorgelegt worden war.⁹⁴ In diesem Memorandum akzeptiert die philippinische Regierung die Priorität der Schuldentrückzahlung.

Das MEP fand breite Zustimmung bei den Geberländern der MAI, die 10 Mrd.US\$ zur Unterstützung des Programms versprochen. 3.5 Mrd. US\$ dieser Gelder waren allein für das Jahr 1990 vorgesehen. Diese Unterstützung sollte zu 50% über den öffentlichen und zu 50% über den privaten Sektor der MAI-Teilnehmer finanziert werden.

Trotz genereller Zustimmung zur MAI wird dieses Volumen des MAI-Fonds im U.S.-Congress kritisiert. Angesichts sinkender Budgets halten liberale und konservative Congressmitglieder den MAI-Fond für zu umfangreich. Große Summen würden so in ein Land mit traditioneller Korruption und Mißwirtschaft fließen. Bereits seit langem bewilligte, aber noch nicht verwendete "Official Development Assistance"(ODA)-Gelder in Höhe von 4 Mrd.US\$ werden darüber hinaus als Indikator für das Unvermögen der philippinischen Regierung betrachtet, die MAI-Gelder effizient zu nutzen.⁹⁵

Jedes Geberland kontrolliert seinen Beitrag zur MAI und die damit finanzierten Projekte. Dies bedeutet, daß die einzelnen Länder und Organisationen eigene Zielvorstellungen im Rahmen der Projekte durchsetzen können. Da das Wirtschaftsreformprogramm der Philippinen stark von den MAI-Geldern abhängt, verfügen die Geberländer über erheblichen Einfluß auf die ökonomische Entwicklung der Philippinen. Entsprechend betrachten philippinischen Kritiker diese Restriktionen des MAI, das auf den Philippinen auch als "Philippine Assistance Program" (PAP) bezeichnet wird, als Einschränkungen der nationalen Souveränität. Da außerdem die U.S.A. als einflußreiche Nation in den internationalen Finanzorganisationen auch in der MAI eine dominierende Stellung besitzen, verstehen philippinische Kritiker die MAI als ein "trojanisches Pferd", mit dem die U.S.A. Kontrolle über die Entwicklung der Philippinen zu wahren versuchen.⁹⁶ Tatsächlich wird auch von amerikanischer Seite, zumindest auf halboffizieller Ebene, die Möglichkeit der Einbehaltung von MAI-Geldern bei fehlendem Fortschritt in der Basenfrage angedeutet.⁹⁷

Unterstellt man eine Verknüpfung der MAI mit den Basenverhandlungen, so stellt die Initiative ein Manöver zur Verbesserung der amerikanischen Verhandlungsposition in der Basenfrage dar. Da die U.S.A. kritisieren, daß Japan und andere regionale Anrainer wesentlich von den U.S.-Basen auf den Philippinen profitieren, ohne sich jedoch angemessen an den Kosten dieser Präsenz zu beteiligen, läßt sich die MAI als eine Umsetzung der amerikanischen Politik des "burden-sharing" interpretieren.

Trotz der Dominanz der U.S.A. in der MAI können die hochverschuldeten, auf die Unterstützung des IWF angewiesenen Philippinen kaum auf dieses Hilfsprogramm verzichten. Den Ausführungen Bauzons zufolge soll sogar ein pro-Basen Konsens auf den Philippinen möglich sein, wenn die MAI-Gelder an einen Verbleib der Basen gebunden sind.⁹⁸

5 Nachtrag

Nach Abschluß dieser Arbeit haben die Verhandlungsdelegationen der U.S.A. und der Philippinen am 27. August 1991 eine zehnjährige Verlängerung der Stationierung amerikanischer Truppen auf den Philippinen vereinbart. Aufgrund der verheerenden Auswirkungen der anhaltenden Eruptionen des Vulkans Pinatubo, die auch den nahe gelegenen Stützpunkt "Clark Air Field" verwüsteten, wurde diese Vereinbarung allerdings nur für den Marinestützpunkt "Subic Bay" getroffen. Die Stationierung amerikanischer Truppen in "Clark Air Field" wurde nicht verlängert. Rechtswirksam wird dieses neue Abkommen allerdings erst nach seiner Ratifizierung durch den philippinischen Senat.

*) Diese Arbeit entstand im Rahmen eines Kolloquiums über Gegenwartsprobleme in Südostasien unter der Leitung von Prof. Dr. Bernhard Dahm.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. hierzu Romualdez, E.Z.: "A Question of Sovereignty"-The Military Bases and Philippine - U.S. Relations, 1944-79, Washington D.C. 1980, S.9.
- 2) Die Resolution Nr.93 des U.S.-Congress vom 29.06.1944 und die Resolution Nr.4 des philippinischeCongress vom 28.07.1945 autorisierten die jeweiligen Regierungen zur Aufnahme von Verhandlungen über die Stationierung von U.S.-Militärbasen auf den Philippinen, vgl. hierzu Romualdez, S.11.
- 3) Zu Art.1 des TGR vgl. "Treaty of General Relations between the Republic of the Philippines and the United States of America" (04.07.1946) in: Fernandez,A.M.: The Philippines and the United States - The Forging of New Relations, Quezon City 1977, S. A-87 - A-90. Nach Romualdez stellt der TGR die "embryo"-Form des späteren MBA dar, vgl. Romualdez, S.11.
- 4) Von philippinischer Seite wurde das Handelsabkommen von 1946 (später ersetzt durch das bis Juli 1974 gültige "Laurel-Langley Trade Agreement"), aufgrund einiger nicht reziproker Klauseln, wie z.B. dem "parity-clause", als U.S.-Diktat empfunden, das den kriegszerstörten Philippinen keine Wahl bei der Annahme ließ.
- 5) Vgl. hierzu Romualdez, S.13 - Die Fragen extraterritorialer Rechte und der Rechtsprechung wurden in den Folgejahren zu zentralen Kritikpunkten der Basengegner auf den Philippinen.
- 6) Vgl. hierzu: Buss, Claude A.: "The United States and the Philippines: A new Look at old Problems", *Pilipinas*, Nr.14, 1990, S.79-92, S.80.
- 7) Ebenda, S.80. Die U.S.A. lehnten die von Quirino, Chiang Kai-Chek und Syngman Rhee gewünschten Allianzen bis zum Beginn des Koreakrieges noch ab.
- 8) Vgl. Wurfel, David: *Filipino Politics - Development and Decay*, New York 1988, S.178.
- 9) Nach Wurfel, S.178, entsteht auf den Philippinen zunehmend das Gefühl, daß die U.S.A. ihre Dankesschuld ("utang na loob") für die langjährige Loyalität der Philippinen nicht zu zahlen bereit waren. Unter dem Eindruck erdrückender U.S. Dominanz kommt es zu den ersten "Filipino First" Bewegungen, vgl. Buss, S.83.
- 10) Vgl. Wurfel, S.178f.
- 11) Zu den Ergebnissen dieser Verhandlungsrunden vgl.: Bohlen-Serrano Abkommen vom 12.10.1959, Mendez-Blair Abkommen vom 10.08.1965, Ramos-Rusk Abkommen vom 16.09.1966, in: Romualdez, S.404-416. Nach Wurfel, S.180, umfassen die zurückgegebenen Gebiete eine Fläche von 118.000 ha.
- 12) Vgl. hierzu, wie auch zu weiteren Neuregelungen Berry, William E. Jr.: *US Bases in the Philippines - The Evolution of the special relationship*, San Francisco 1989, S.107.
- 13) Zu einer detaillierten Darstellung der Regelung der Rechtsprechungskompetenzen vgl. ebenda S.107ff., S.202, S.213 und S.293.
- 14) Z.B. setzt Marcos die Entsendung philippinischer Kontingente in den Vietnam-Krieg im Congress durch. Noch kurz vor seiner Präsidentschaft hatte er ein ähnliches Vorhaben Macapagal zum Scheitern gebracht. Siehe hierzu auch Wurfel, S.180
- 15) "New Society" steht hier als Kurzform für die Marcos Partei Kilusang Bagong Lipunan (KBL) bzw. "New Society Movement".
- 16) Die 1967 gegründete ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) umfaßt Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapur, die Philippinen und seit 1984 Brunei als Mitgliedstaaten.

- 17) 1975 wurden zum Beispiel außenpolitische Beziehungen zur VR China aufgenommen. Mit der chinesischen Zusage, die kommunistischen Untergrundbewegungen auf den Philippinen nicht zu unterstützen, konnte Marcos dem Mißtrauen der AFP ("Armed Forces of the Philippines") entgegenwirken. Die Außenpolitik der "New Society" stellte einen deutlichen Bruch zur antikommunistischen Linie dar, der die Philippinen noch unter Macapagal gefolgt waren. Vgl. hierzu ausführlich Wurfel, S.181f.
- 18) Die NPA (New People's Army) ist der militärische Arm der kommunistischen Partei der Philippinen.
- 19) Die MNLF (Moro National Liberation Front) ist die Dachorganisation der muslimischen Separatisten auf Mindanao.
- 20) Vgl. Berry, William E.Jr.: "The Effects of the U.S.Military Bases on the Philippine Economy", *Contemporary Southeast Asia* (CSEA), Vol.11,Nr.4,März 1990, S.306-333, S.308.
- 21) Exemplarisch für das taktische Vorgehen Marcos' können die Angaben der philippinischen Regierung gelten, daß die Sowjetunion die Philippinen im Falle eines Abzuges der amerikanischen Basen mit Waffen beliefern würden. Mit einem Dementi der SU wurde dieses Manöver jedoch als "Show" entlarvt. Vgl. hierzu, wie auch zu weiteren Beispielen, Wurfel, S.187f.
- 22) Nach Berry: Effects, S.308, forderte Marcos 1 Mrd.US\$ in Militärhilfe und 1Mrd. in Wirtschaftshilfe und Krediten. Das Gegenangebot Kissingers belief sich auf 1 Mrd.US\$ über eine Periode von 5 Jahren (50% in Militärhilfe und 50% Wirtschaftshilfe), vgl. Wurfel, S.185.
- 23) zu den Änderungen des MBA, vgl. Wurfel, S.188.
- 24) Vgl. Hanks, Robert J.: "The Strategic Importance of U.S. Bases in the Philippines", in: Tanham, G.K. u. Bernstein,A.H.(eds.): *Military Basing and the U.S./Soviet Military Balance in Southeast Asia*, New York 1989, S.117-134, S.120f. Demzufolge wurden die Areale von CAF und SNB von 130.300 acre auf 10.400 acre bzw. von 62.000 auf 14.400 acre reduziert.
- 25) "Vereinbart" bedeutet hier, wie im folgenden,daß die U.S.-Regierung "best efforts" unternimmt, um diese Gelder im Congress bewilligt zu bekommen.
- 26) Vgl. Wurfel, S.188.
- 27) Zum Marcos-Ford bzw. Marcos-Mondale Communique, s. Romualdez, S.437f. bzw. S.597.
- 28) Siehe Berry: Effects, S.311f. Die Kompensationszahlungen sind projektgebunden und unterliegen der USAID-Prüfung. Insbesondere diese Auflagen riefen heftige Kritik auf den Philippinen hervor, vgl. hierzu Magno A.R.: "Cornucopia or Curse: The internal debate on U.S. Bases in the Philippines", in: Tanham u. Bernstein: *Military Basing*, S.151-167, S.154. Zu diesem Betrag von 900 Mio.US\$ kamen weitere 100 Mio.US\$ aufgrund eines U.S.A.-Besuches B.Aquinos, ebenda S.154.
- 29) Zu einer ausführlichen Diskussion dieser Frage vgl. Greene,Fred (ed.): *The Philippine Bases: "Negotiations for the Future"*, New York 1988, S.16ff.
- 30) Im Februar 1988 setzte Jose de Venecia (HoR): House Resolution Nr.575 durch. Diese sah 1. eine Volksabstimmung über die Basen vor und 2. (im Falle einer positiven Volksabstimmung) US-Zahlungen in Höhe von 1.2 Mrd.US\$. Im August 1988 wurde diese Resolution um Zahlungen zur Senkung der Auslandsverschuldung ergänzt. Vgl. Berry: Effects, S.313f.
- 31) Statt das Problem der Auslandsverschuldung in die Verhandlungen aufzunehmen, hofften die U.S.A., den Philippinen in diesem Bereich mit dem MAI-Projekt entgegenzukommen, vgl. Aggarwal,R.: "The Philippines: Philippines Takes on the U.S. - A Circle of Tough Posturing", *Southeast Asia Business* (SEAB), Nr.17,1988,S.12-13, S.12. Zum MAI-Projekt siehe auch Punkt 4.3 dieser Arbeit.
- 32) Vgl. Aggarwal,R.: "The Philippines: After Aquino's First 1000 Days", *SEAB*, Nr.18,1988,S.14-16.
- 33) Bei dieser Regelung konnte es sich nur um eine Interimslösung handeln, da sie mit Art.2 Abs.8 ("freedom from nuclear weapon act") der philippinischen Verfassung von 1986 nicht vereinbar ist, vgl. Corning, Gregory P.: "The Philippine Bases and US Pacific Strategy", *Pacific Affairs*, Vol.63,Nr.1,1990,S.6-23, S.17, und Siemers, Günter: "Der Entwurf einer neuen philippinischen Verfassung: Inhalt, Veränderungen, Probleme", *Südostasien aktuell*, November 1986, S.581-589, S.582.
- 34) Vgl. Magno S.152
- 35) Vgl. Berry: Effects, S.320 und Bacho, P.: "U.S.-Philippine Relations in transition - The issue of the bases", *Asian Survey* (AS), Vol.28, Nr.6, Juni 1988 S.650-660, S.653.
- 36) Gemeint sind hier die Konflikte um die Spratley-Inseln, Sabah sowie seerechtliche Auseinandersetzungen mit Malaysia.
- 37) Berry führt in diesem Zusammenhang statistische Vergleichsdaten zu den anderen ASEAN-Ländern an, wobei jeweils die Philippinen die geringsten Verteidigungsetats aufweisen. Vgl. Berry: Effects, S.321 und Tab. S.322-327. Aufgrund der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Grundkonzeptionen und der geographischen Besonderheiten der einzelnen ASEAN-Länder muß der unmittelbare Vergleich jedoch kritisch betrachtet werden. Auch die Rolle des Militärs

in der Gesellschaft unterscheidet die Philippinen von zum Beispiel Thailand und Indonesien. Zu einer ausführlichen Diskussion der Rolle des Militärs auf den Philippinen vgl. Timberman, D.G.: "Leadership Change and National Security in the Philippines: 1983-1988", CSEA, Vol.11, Nr.2, Sept. 1989, S.186-212, S.190f.

- 38) Vgl. *Far Eastern Economic Review (FEER)* v. 19.07.90, S.20. Nach den Worten des philippinische Sicherheitsberaters Iletto würde der Abzug der Basen eine Verdoppelung der Verteidigungsausgaben zur Folge haben müssen, vgl. Berry: *Effects*, S.321.
- 39) Vgl. Ebenda und "Solidarity Seminar Series: R.P. - U.S. Relations", *Solidarity*, Nr.113-115, 1986, S.116-143, S.131.
- 40) Vgl. Gordon, R.: "Philippine Military Bases - Economic and Social Implications", in: Tanham a.l., S.135-149, S.140f. und Magno, S.153.
- 41) Vgl. Berry: *Effects*, S.316ff. Die Angaben über die Zahl der philippinischen Arbeitskräfte auf den Basen divergieren bei Berry: *Effects*, S.316ff., Gordon, S.139f., Bacho, S.657 und Corning, S.16. Da sich alle Angaben Berrys auf das Jahr 1987 beziehen, und damit eine Vergleichbarkeit der aufgeführten Daten erlauben, wurden diese Werte im folgenden übernommen.
- 42) Nach Gordon sind dies 500.000 indirekt durch die Basen entstandene Arbeitsplätze, vgl. Gordon, S.139.
- 43) Vgl. Berry: *Effects*, S.317. Nach Gordon (7 Jahre Bürgermeister von Olongapo City) geben in Olongapo (270.000 Einwohner) 28.000 Matrosen täglich ca. 150.000 US\$ im R+R-Sektor aus, vgl. Gordon, S.139.
- 44) Zu einer detaillierten, empirischen Studie zu den sozialen Kosten und Vorteilen der Basen, insbesondere in Olongapo und Angeles, vgl. Ramos-Jimenez, P. u. Chiong-Javier, M.E.: *Social benefits and costs: People's perceptions of the U.S. Military Bases in the Philippines*, Manila 1988.
- 45) Vgl. Berry: *Effects*, S.317. Nach Simon beträgt der Anteil der Basen am BSP 1990 bereits 5%, vgl. Simon, Sheldon W.: "The United States and Conflict Reduction in Southeast Asia", CSEA, Vol.12, Nr.12, Sept.1990, S. 83-100, S.90.
- 46) Vgl. hierzu das "Memorandum on Economic Policy" von 1989 der philippinischen Regierung, zusammengefaßt in Bauzon, Kenneth E.: "The Multilateral Assistance Initiative and Democratization in the Philippines", CSEA, Vol.: 12, Nr.2, September 1990, S.120-133, S.125. Zur Priorität der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vgl. auch Aggarwal: *1000 Days*, S.14-16.
- 47) Vgl. Berry: *Effects*, S.316.
- 48) Vgl. Bauzon, S.125 und Lim, Linda: "International Aspects of the Philippine Economy", *SEAB*, Nr.8, 1986, S.31-35, S.32. Bei einer Auslandsverschuldung von 28 Mrd.US\$ müßten 40% des BSP zur Schuldentilgung verwendet werden. Vgl. auch Bauzon, S.123.
- 49) Vgl. Magno, S.155.
- 50) Die bekannte Argumentation der CPP/NPA ist in die folgende Darstellung der Basenopposition nicht explizit aufgenommen. Eingebettet in einen "klassenkämpferisch-antiimperialistischen" Rahmen finden sich jedoch viele der aufgeführten Argumente der Basenopposition in der Argumentation der NPA/ CPP wieder.
- 51) Claro M. Recto gehörte zu den führenden philippinischen Politikern in der Kolonialzeit. In der Phase der japanischen Besetzung der Philippinen war er Außenminister und später, von 1949-1960, Mitglied des philippinischen Senats.
- 52) So forderte Marcos 1975 mit einem Recto-Zitat, demzufolge die Philippinen durch die Basen "magnetartig" in einen nuklearen Konflikt der Supermächte gezogen werden könnten, neue Verhandlungen über das MBA, vgl. Wurfel, S.184 sowie zu weiteren Beispielen: S.187f.
- 53) Die ABC setzt sich zusammen aus nationalistischen Politikern, Massenorganisationen, NGOs, Gewerkschaften, religiösen Institutionen, sowie ökologischen und antinuklearen Gruppierungen vgl. hierzu Magno, S.157.
- 54) Vgl. Magno, S.157 und Greene, S.12.
- 55) Dieses Argument geht auf C.M.Recto zurück und gehört zu den am häufigsten angeführten Argumenten der Basengegner. Es ist ein Beispiel dafür, daß die Argumentationsstruktur der Basengegner in den letzten Jahrzehnten weitgehend unverändert geblieben ist. Im Rahmen internationaler Entspannung wirkt dieses Argument jedoch nicht mehr zeitgemäß. Vgl. hierzu auch: Mediansky, F.A.: "The US Military Facilities in the Philippines", CSEA, Vol.8, Nr.4, März 1987, S.308-319, S.313 und Corning, S.19.
- 56) Vgl. *FEER* v. 12.04.1990, S.23.
- 57) Vgl. Timberman, S.206 und zu einer ausführlichen Diskussion: *Solidarity Seminar*, S.116.
- 58) Die Rechtmäßigkeit des MBA wird bestritten, da das MBA den TDMD-Act geändert hat, der durch ein Plebiszit angenommen worden war. Demzufolge hätte auch über das MBA ein Referendum stattfinden müssen, vgl. Magno, S.162.
- 59) Vgl. Greene, S.8.

- 60) Im Folgenden wird nur auf den Aspekt militärischer Einmischung der U.S.A. hingewiesen. Tatsächlich umfaßt dieser Aspekt nahezu alle Bereiche der amerikanisch-philippinischen Beziehungen. Neben Kritik am amerikanischen Einfluß auf das kulturelle Leben, wird auch die Fülle von Gewohnheitsrechten insbesondere im diplomatischen Umgang beider Länder beklagt. Vgl. Timberman, S.194.
- 61) Vgl. FEER v. 12.04.90, S.20f. Linke Kreise halten die Coupversuche sogar für Maßnahmen, um die Notwendigkeit der Basen zu demonstrieren bzw. um pro-Basen-Stimmung zu erzeugen, vgl. Magno, S.162.
- 62) Zu Punkt 3, 4 und 5 vgl. Magno, S.158.
- 63) Vgl. hierzu ausführlich ebenda S.163.
- 64) Vgl. Simbulan, Roland G.: *The Bases of our Insecurity*, 2.Aufl. Manila 1985.
- 65) Vgl. Greene, S.14 und eine namentliche Auflistung der gegen die amerikanische Militärpräsenz gerichteten Senatoren in FEER v. 05.05.1990, S.38.
- 66) Vgl. Gordon, S.137.
- 67) Vgl. Corning, S.16.
- 68) Vgl. Bacho, S.656.
- 69) Vgl. Gordon, S.138. Die folgende Darstellung versucht die wesentlichen Ergebnisse dieser Umfrage darzustellen und zu interpretieren. Durch fehlende Angaben über das Jahr, die Form und den Umfang der Erhebung muß die Aussagefähigkeit der Tabelle jedoch als eingeschränkt betrachtet werden.
- 70) Vgl. Wurfel, S.198. Greene sieht ein Ansteigen dieser Gruppen seit 1986, vgl. Greene, S.11.
- 71) Eine private Umfrage von 1990 soll eine Zustimmung von 80% für den Basenverbleib ergeben haben, vgl. FEER v. 22.11.1990, S.24.
- 72) Zitiert in: Alagappa, Mutiah: "US - ASEAN Security Relations: Challenges and Prospects", CSEA, Vol.11, Nr.1, Juni 1989, S.1-39, S.10. Vgl. auch Siemers, S.587.
- 73) Einige Autoren, so z.B. Magno, S.153, bezeichnen bereits das modifizierte MBA von 1947 als "treaty" und übergehen damit dieses zentrale Problem in den vorherigen und laufenden Verhandlungen.
- 74) Vgl. Corning, S.16.
- 75) Vgl. FEER v. 28.02.1991, S.18.
- 76) Zu der Vielzahl von Projekten und Konzeptionen für die Nutzung der Basen nach Beendigung des MBA vgl. Berry: Effects, S.327 und FEER v. 12.04.1990 und 20.09.1990.
- 77) Entsprechend dem aktuellen Report des amerikanischen Verteidigungsministeriums liegt die zukünftige U.S.Strategie in Asien darin, eine glaubwürdige Präsenz bei angemessener Truppenreduzierung beizubehalten. Der Report sieht Truppenreduzierungen in drei Phasen vor. In der ersten Phase (1990-92) wird die Militärpräsenz in Südkorea, Japan und auf den Philippinen um 10% reduziert. Entsprechend internationaler und regionaler Gegebenheiten sollen in der zweiten (1992-95) und dritten Phase (1995-2000) weitere Truppenabzüge folgen. Auf den Philippinen ist eine Reduzierung der Truppen um 2000 Mann in der ersten Phase vorgesehen, während die zweite und dritte Phase von den Basenverhandlungen abhängig gemacht werden, vgl. FEER v. 03.05.1990, S.10.
- 78) Vgl. Hanks, S.133, und Gordon, S.143. Nach Corning, S.7, belief sich der transpazifische Handel der U.S.A. 1988 auf 271 Mio.US\$, während der transatlantische Handel nur 186 Mio.US\$ ausmachte.
- 79) Vgl. FEER v.28.02.1991, S.18.
- 80) Statt eines Vertrages schlagen die U.S.A. ein "executive agreement" als Kompromißlösung vor, vgl. FEER v.24.05.1990, S.12.
- 81) Bereits im Februar 1990 haben die U.S.A. die Kompensationszahlungen von 481 Mio.US\$ auf 385 Mio.US\$ gekürzt, was heftige Proteste auf den Philippinen zur Folge hatte, vgl. FEER v. 22.02.1990, S.12.
- 82) Vgl. Simon, S.96.
- 83) ZOPFAN ("Zone of Peace Freedom and Neutrality") beschreibt das Bekenntnis zur Neutralität als langfristige Maxime der Staatengemeinschaft. Das ZOPFAN-Konzept geht auf eine Initiative Malaysias zurück und wurde am 27.11.1971 von den ASEAN-Staaten unterzeichnet.
- 84) Nach Simon gibt es Überlegungen zu einer regionalen Verteidigungsgemeinschaft. Weiterhin gibt es Versuche das "Five Power Defense Agreement" (FPDA) wiederzubeleben, das durch die Verbindung zu den U.S.A. und Australien im ANZUS-Pakt verstärkt würde, vgl. Simon, S.88. Im Rahmen sicherheitspolitischer Kooperation der ASEAN-Staaten taucht auch der Vorschlag einer ASEAN-Nutzung der Basen auf den Philippinen auf. Vgl. hierzu ebenda, S.90, und FEER v. 12.04.90, S.20.
- 85) Vgl. Greene, S.61.
- 86) Vgl. FEER v. 12.04.90, S.20f.
- 87) Vgl. Greene, S.60f. Zur ZOPFAN kommt die 1987 von Indonesien und Malaysia unterstützte

"South East Asian Nuclear Weapon Free Zone" (SEANWFZ) hinzu, die im Bewußtsein sicherheitspolitischer Realitäten allerdings nur "im Prinzip", d.h. auch als langfristiges Ziel, angenommen wurde. Vgl. Ebenda.

- 88) Vgl. FEER v. 22.11.90, S.10.
- 89) Es handelt sich um die Stützpunkte U-Tapao, Thakli und Nakhon Ratchasima, vgl. FEER v. 12.04.90, S.24.
- 90) Vgl. Greene, S.61 und S.64.
- 91) Vgl. Ebenda, S.65.
- 92) Vgl. Bauzon, S.124. Nach Bauzon sahen die U.S.A. im erfolgreichen Abschluß des 1988er "Reviews", einen Indikator für Aquinos Unterstützung in der Basenfrage. Tatsächlich gestalteten sich die Verhandlungen im Vergleich zu vorherigen "Reviews" jedoch äußerst schwierig. Angesichts der um 150% gestiegenen Kompensationszahlungen kann aus Sicht der U.S.A. nur die Tatsache, daß es überhaupt zu einem Abschluß der Verhandlungen gekommen ist, als Erfolg gewertet werden. Das Werben der U.S.A. für die MAI ist daher vielmehr als Suche nach besseren Verhandlungspositionen im Rahmen der laufenden Verhandlungen zu verstehen.
- 93) Zu den Geberländern gehören neben Japan und den U.S.A., auch Südkorea, Taiwan, Singapur und westeuropäische Staaten, vgl. Kesten, Greg: "The Philippines: Is more money the answer?", SEAB, Nr.16, 1988, S.18-19, S.18. Zu den internationalen Organisationen zählen u.a. der Weltwährungsfonds und die Weltbank, vgl. Bauzon, S.125.
- 94) Das MEP ist auch als PASGD ("Philippine Aid for sustained Growth and Development") bekannt, vgl. Bauzon, S.125.
- 95) Kesten zufolge haben die Philippinen 1987 nur 929 Mio. von 3.5 Mrd.US\$ zu nutzen vermocht, vgl. Kesten, S.18.
- 96) Vgl. Bauzon, S.129.
- 97) Vgl. Kesten, S.18 und Berry: Effects, S.319. Bauzon betrachtet die Verbindung von MAI und Basenverhandlungen als evident, vgl. Bauzon, S.130f.
- 98) Vgl. Bauzon, S.130.

Summary
American Military Bases in the Philippines:
National Sovereignty vs. Regional Security

With the beginning of regular reviews of the "Military Bases Agreement" (MBA), the main issue of the negotiations between the Republic of the Philippines and the United States of America has turned out to be the question of compensation.

Well aware of the strategic importance of the bases to the United States, Marcos was able constantly to push up the level of American payments, even though he never succeeded in getting as much as he demanded in public. In order to put pressure on his bargaining partners, Marcos tried to underline his demands by using the arguments and vocabulary of the national opposition to the bases. As a side-effect of these manoeuvres, the arguments of those opposed to the bases gained much publicity. Under martial law the opposition to the bases spread from elite circles to mass organisations, but it was not able to strengthen its influence on national politics. For the opposition, the bases became a symbol of neo-colonial dependency in general and of American support for the Marcos regime in particular.

Since Aquino came to power, opposition to the bases has gained influence. Although many sensitive topics which were neglected under Marcos have been re-negotiated under Aquino, the compensation issue dominated the Philippine-American negotiations during the 1988 bases review, too.

The Examination of the debate over the bases within the Philippines shows the Philippines caught between economic constraints and questions of national sovereignty. It has been possible to distinguish the arguments of the pro- and the contra-side on the bases issue.

Many who support the continuation of the basing arrangements rely on pragmatic economic arguments. According to their arguments, the bases are an indispensable economic factor for the Philippines. Withdrawal would cause an economic and security vacuum, which the Philippines are not yet able to fill. Only the realisation of plans to convert the bases to economic usage would put the Philippines in a position to compensate the economic drawbacks of a withdrawal of the bases.

Opponents of a continued U.S. military presence try to refute these economic arguments, but base their arguments principally on questions of national sovereignty and the social costs of the bases. By concentrating on these emotional topics, the opposition dominates the discussion about the American military bases.

Placed in the difficult situation of having to demonstrate independence from the U.S. and being dependent on U.S. economic support, Aquino has been cautious on the bases issue. This reluctance leaves the initiative to the bases opposition. On top of this, their strong presence in the Philippine legislative enables the opponents of the bases to put their arguments into practice. But the fact that the compensation issue still dominates the Philippine-American base negotiations leaves the impression that many of the opponents are willing to sacrifice their nationalist demands for higher compensation. Especially in the run-up to the presidential elections in 1992, it seems to be difficult to distinguish genuine opposition to the bases from the electoral campaigns of potential candidates.

The analysis of opinion polls investigating the views of the population toward the bases issue shows a majority favoring the retention of the bases. This allows the conclusion that the discussion about the bases is generally limited to the political elite in the Philippines. If the results of these opinion polls are transferrable, then a national referendum over the future of the military bases, which is possible under the 1986 constitution, would show a clear majority for the retention of the bases.

A closer look at possible options for the future of the bases and the altered positions of the Philippines and the U.S. in the current negotiations shows the withdrawal of the bases on the due date to be as unlikely as a long-term retention. Instead a short-term extension seems to be more likely.

With a short-term extension, the Philippines could take economic realities into account. Economic deficits and a changing international environment are making the U.S., too, strive for a short-term extension of the bases arrangements. This would give the U.S. sufficient time to find appropriate alternatives for relocation. The central problems in the current negotiations have turned out to be the form of an agreement/treaty, the duration of the extension, the nuclear weapon issue and the question of compensation.

The ASEAN-states, as well as Japan, regard the American military presence in Southeast Asia as an indispensable contribution to regional stability. As there is no common threat-perception in Southeast Asia, the U.S. remains for many states the only generally acceptable force for stability. Although there will probably be no joint ASEAN position toward the Philippine bases, on a bilateral level Thailand and Singapore have documented their interest in the retention of American regional forces by offering additional/alternative basing sites.

Especially for Japan, the Philippine bases have a high security importance. In addition to already existing payments, Japan is willing to increase its financial support for the Philippines substantially. Because of their fraught historical relations with the Philippines, the Japanese have only limited options to support the American military presence in the Philippines.

One way for Japan, as for other regional states, to increase indirect support to the Philippines could be the "Multilateral Assistance Initiative". Although there is no official connection between this multilateral program and the bases, an indirect connection is evident. With the "Multilateral Assistance Initiative", a new factor has entered American-Philippine negotiations, a factor which should not be underestimated.