



Gesundheit, Macht und soziale Ungleichheit?! Der Umgang mit der Corona-Pandemie in den Philippinen

Von Anne Krahnstöver und Mirjam Overhoff

Der Corona-Lockdown in den Philippinen von März bis Ende Mai 2020 gilt als einer der härtesten Lockdowns der Welt. Die staatliche Pandemiebekämpfung agiert nach wie vor rigoros, zu Lasten der philippinischen Bevölkerung. Wachsende soziale Ungleichheit und immer kleiner werdende Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft polarisieren die Corona-Krise in den Philippinen.

Weltweit kämpfen Regierungen und Bevölkerungen, Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen mit den Auswirkungen der Infektionskrankheit COVID-19. Nahezu alle Staaten dieser Welt spüren die direkten und indirekten Folgen des neuartigen Virus – so auch die Philippinen. Zunächst stiegen dort die Corona-Infektionszahlen mäßig, doch im Juli/August 2020 war ein rasanter Anstieg zu verzeichnen, der seit

September abnimmt. Neben den gesundheitlichen Auswirkungen wird die philippinische Bevölkerung insbesondere durch die staatlichen Pandemiebekämpfungsmaßnahmen vor große Herausforderungen gestellt. Zu den Auswirkungen der Pandemie auf die soziale Ungleichheit in den Philippinen haben wir vier Partnerorganisationen in den Philippinen gefragt, deren Antworten die Grundlage dieses Blickwechsels bilden.

Die Corona-Krise wird langfristige Folgen für die philippinische Gesellschaft haben

Schon jetzt lassen sich einschneidende Entwicklungen beobachten: Einerseits bewirkt die steigende Zahl der an COVID-19 erkrankten Personen direkt eine schlechtere öffentliche Gesundheitssituation. Andererseits deutet sich an, dass die indirekten Folgen der Pandemie, ausgelöst durch die Auswirkungen der Pandemiemaßnahmen, die politische und ökonomische Situation in den Philippinen nachhaltig beeinträchtigen – viele Filipin@s leiden unter wachsender Arbeitslosigkeit und Hunger.¹ Darüber hinaus scheint die Duterte-Administration die Krise als ein politisches Gelegenheitsfenster zu betrachten, um autoritäre Ziele und institutionelle Umbauprozesse voranzutreiben.

Krisenreaktion: Die Regierung setzt auf militärische Mittel

Im Rahmen der Pandemiebekämpfung wurden seit Mitte März 2020 verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung der Lungenkrankheit COVID-19 beschlossen. Einzelne Maßnahmen reagieren dabei auf unterschiedliche Herausforderungen der Pandemie. Zu den wichtigsten Instrumenten zählten die *Enhanced Community Quarantine* (ECQ) und der *Bayanihan*² *to Heal as One Act*.

Bereits wenige Tage, nachdem die ersten COVID-19-Fälle in der Hauptstadt Manila nachgewiesen wurden, beschloss die Regierung die Eindämmung der Pandemie mit Hilfe eines strikten Lockdowns.³ So verhängte Präsident Rodrigo Duterte mit der ECQ umfassende Quarantänevorschriften, die Ausgangssperren und Kontaktverbote für die Bevölkerung sowie die Schließung von Unternehmen, Einzelhandel und Bildungseinrichtungen beinhalteten. An Checkpoints kontrollierten Militär und Polizei die Einwohner*innen. Ab dem 16. März 2020 wurde die ECQ zunächst über Metro Manila und am nächsten Tag über ganz Luzon verhängt und bis zum 31. Mai verlängert – viele Provinzen folgten diesem Beispiel, alle anderen Regionen der Philippinen wurden unter die *General Community Quarantine* (GCQ) gestellt.

Zusätzlich verabschiedeten Kongress und Senat am 24. März 2020 die Notfallgesetzgebung, den *Bayanihan to Heal as One Act*, welche die Pandemie

als Gefährdung der nationalen Sicherheitslage einstuft und den Handlungsspielraum der Regierung erweiterte.

Anders als die ECQ Vorschriften fokussierte sich der *Bayanihan to Heal as One Act* auf die Reaktionsfähigkeit der Regierung und genehmigte der Duterte-Administration weitreichende Rechte im Krisenmanagement für drei Monate. Sie ermöglichte dem Präsidenten, über mehr als die Hälfte des Jahreshaushalts (275 Mio. Pesos ca. 4,8 Mio. Euro) im Zuge der Krisenbekämpfung zu verfügen und weitreichende Entscheidungen im Gesundheitssektor zu treffen.

Durch die gesellschaftlichen Regelungen zur Bekämpfung der Pandemie innerhalb der ECQ-Maßnahmen einerseits, flankiert von umfangreichen Kompetenzen des Präsidenten zur Allokation von Geldern und Steuerung des Gesundheitssektors andererseits, bilden die beiden Gesetze das Herzstück der philippinischen Corona-Krisenpolitik.

Präsident Duterte berief am 9. März 2020 die *Inter-Agency Task Force on Emerging Infectious Diseases* (IATF-EID) als Entscheidungsgremium zur Bewertung, Beobachtung, Prävention und Kontrolle von epidemiologischen Gefahren in den Philippinen ein, welche bereits 2014 von Präsident Nino Aquino III gegründet wurde. Bei der (Wieder-) Einberufung besetzte Duterte die IATF-EID mit ehemaligen militärischen Führungseliten, welche zuvor mit Maßnahmen der Aufstandsbekämpfung in den Philippinen befasst waren.⁴ Die personelle Neubesetzung der IATF-EID mit militärischen Führungseliten wurde von der Zivilgesellschaft kontrovers diskutiert, da die Durchführung der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen militärischen Ansätzen folgt, bei denen die Zivilgesellschaft anhand der zunehmenden Kontrolle des Staates um ihr Leben fürchtet.

Der Lockdown führte zur Aussetzung von Grund- und Menschenrechten

Neben der Besetzung des IATF-EID stieß auch die Umsetzung der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen auf Kritik. *“My orders to the police and military (...) if there is trouble and there’s an occasion that they fight back and your lives are in danger, shoot them dead. (...) Is that understood? Dead. Instead of causing trouble, I will bury you”* verkündete Präsident Duterte in einer Fernsehansprache

SOCIAL DISTANCING IN METRO MANILA HOMES

Social distancing implies **4 square meters (sq. m) of space around a person***



* The WHO standard is 1 meter between yourself and others, which is approximately a 4 square-meter area around you

** Excluding 'not applicable' and 'not reported' categories

*** Homes of the wealthiest Filipinos can have floor areas of 2,000 sq. m or more, giving occupants hundreds of square meters of floor space each

NCR - National Capital Region
SOURCES: Philippine Statistics Authority Census of Population and Housing 2010, World Health Organization (WHO)

IBON People
economics
MAY MAGASAWAI

vom 1. April 2020. Speziell der Aufruf Duterte, Personen, die gegen die Quarantäne-Maßnahmen verstoßen, zu erschießen, führte zu einem schärferen Vorgehen staatlicher Sicherheitskräfte und zur Verschärfung der ohnehin angespannten Menschenrechtssituation. Dies ist angesichts der prekären Lebenssituation vieler Filipin@s bedenklich.

Gerade in informellen Siedlungen bestehen kaum Möglichkeiten, die Quarantäne-Maßnahmen einzuhalten, da viele Familien mit gravierendem Platzmangel leben müssen. Wohnungslose Filipin@s haben keine Möglichkeit den Anordnungen der Sicherheitskräfte, in den eigenen vier Wänden zu bleiben, nachzukommen. Auch ist es vielen marginalisierten Personen finanziell nicht möglich, ohne Arbeit zuhause zu bleiben, die Hygienemaßnahmen ausreichenden einzuhalten und sich mit Masken und ‚Face Shields‘ einzudecken.

Die kompromisslose Haltung staatlicher Sicherheitskräfte zeigte sich immer wieder in unrechtmäßigen Inhaftierungen von Personen, die keine Maske trugen, nicht genug Abstand wahrten oder verdächtigt wurden, trotz Auflagen Produkte wie Masken zu verkaufen.⁵ Dies führte zu gesellschaftlichen Spannungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und der ärmeren Bevölkerung, da zwar Verstöße gegen die ECQ als Straftat gelten, Bürger*innen dennoch nicht ohne vorangehenden

Haftbeschluss festgenommen werden dürfen. Die Joint Task Force Coronavirus Shield meldete in den ersten sechs Monaten über 100.000 Verstöße gegen die ECQ Maßnahmen – 25.000 Personen wurden festgenommen, darunter auch Kinder und Jugendliche.

Neben dem Vorgehen gegen Verstöße der Abstandsregelungen im Alltag, wurde besonders die ECQ herangezogen, um die Ausübung und Verteidigung politischer, ökonomischer und bürgerlicher Rechte von Bürger*innen während Corona-Krise zu beschränken. Besonders Filipin@s des informellen Arbeitssektors sind von Folgen der Pandemie betroffen, da sie ihre Einkommensquellen verloren haben und auf finanzielle Unterstützung und Lebensmittelversorgung angewiesen sind. In einigen Gemeinden, wie der Gemeinde in San Roque (Quezon City), organisierten sich diverse Betroffene und demonstrierten, um auf ihre Situation aufmerksam zu machen, womit sie gegen die ECQ Auflagen verstießen. Auch Versuche der Gemeinde, sich durch öffentliche Verteilaktionen gegen den Hunger einzusetzen, wurden von der Polizei unterbunden. Ein ähnliches Vorgehen konnte bei Protesten der *Pinagkaisang Samahan ng mga Tsuper at Operators Nationwide Federation* (PISTON) beobachtet werden, einer Vereinigung von Jeepney Fahrenden. Diese rief dazu auf, auf die Straße zu gehen und forderte die Wiederaufnahme des Jeepney Fahrbetriebs, da seit Beginn der ECQ ein Jeepney-Ban auferlegt wurde. Dabei löste die

*Social Distancing in Metro Manila im Vergleich zu Wohnfläche und Haushaltsbewohner*innen (Graphik: IBON)*



Inday, eine Gemeindevorteilerin aus San Roque, macht bei einem Lärmprotest mit Töpfen und Pfannen auf die Corona-Situation in ihrem Stadtteil aufmerksam (Foto: Save San Roque)

Polizei die Proteste auf und inhaftierte Demonstrant*innen.

Die Versuche der Sicherheitskräfte die ECQ gewaltsam zu erzwingen, führten auch zu Vergehen an politischen Oppositionellen, Aktivist*innen und an Gewerkschaften. Beispielhaft wurden Coca-Cola-Mitarbeiter*innen in Laguna Opfer des strategischen *red tagging*,⁶ um eine ihrer Versammlungen auflösen zu können. Nach der Ermordung des Aktivisten Jory Porquia wurde eine Solidaritätsbekundung auf der Insel Negros zerschlagen, wobei 42 Personen ohne Haftbefehl inhaftiert wurden. Auch Gemeindearbeiter*innen, die sich für größere Unterstützung der ärmeren städtischen Bevölkerung eingesetzt hatten, wurden anhand fingierter Anschuldigungen festgenommen. Dennoch dementiert die philippinische Regierung, dass Grund- und Menschenrechte während der Coronakrise ausgesetzt worden seien.

Stärkung autoritärer Strukturen durch rigorosen Lockdown

Das strikte Vorgehen der Regierung im Zuge der ersten Phase der Krisenreaktion rief Kritik von Kinder- und Menschenrechtsorganisationen hervor. Neben fehlenden rechtlichen Grundlagen von Festnahmen, eingeschränktem Justizsystem und Rechtsbeiständen ist mit langen Verzögerungen

von Gerichtsverfahren und einer Überforderung der Gerichte zu rechnen. Gleichzeitig werden das unrechtmäßige Vorgehen der staatlichen Sicherheitskräfte und die damit verbundenen Menschenrechtsverstöße toleriert und rechtsstaatliche Prinzipien missachtet. Die fehlende Kontrolle und Ahndung dieses Vorgehens münden in einer scheinbaren Immunität für Militär und staatliche Sicherheitskräfte, welche ihre Machtposition gegenüber der Bevölkerung weiter stärkt. Um die Ausgangsbeschränkung flächendeckend kontrollieren zu können, wurde die Präsenz von Polizei und Militär massiv erhöht. Auch dies trägt zu der Verbreitung eines Klimas der Angst unter der marginalisierten Bevölkerung und Oppositionellen bei.

Abseits der Umsetzung der Corona-Maßnahmen hat Präsident Duterte einer neuen Anti-Terror-Gesetzgebung (*Anti-Terrorism Act of 2020*) oberste Priorität eingeräumt, welche er am 3. Juli unterzeichnete. Damit hat der philippinische Staat ein verschärftes juristisches Instrument zur Terrorismuseindämmung geschaffen. Die neue Gesetzgebung erlaubt es den philippinischen Behörden, Personen ohne Haftbefehl für bis zu 24 Tage zu inhaftieren. Die eher breite Definition des Begriffs ‚Terrorismus‘ eröffnet die Möglichkeit, bereits geringe Vergehen oder Straßenproteste als terroristisch zu deklarieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen befürchten, dass die neue Regelung die Ausübung der Grundrechte auch in der Zeit nach der Krise langfristig

erschweren und die Meinungsfreiheit weiter einschränken wird. Ähnlich wie Demonstrationen gegen die ECQ Vorschriften wurden auch Demonstrant*innen, die sich gegen den Erlass der Anti-Terror-Gesetzgebung einsetzten, bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ohne Haftbefehl inhaftiert. Viele Aktive der philippinischen Zivilgesellschaft haben sich aufgrund des schrumpfenden Handlungsspielraums sowie der zunehmenden politischen Repressionen im Zuge der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen zwangsweise zur Ruhe gesetzt.

Zivilgesellschaftliche und oppositionelle Handlungsspielräume nehmen ab

Über das Anti-Terror-Gesetzes hinaus wurde auch der politische Handlungsspielraum zivilgesellschaftlicher und kritischer Stimmen durch die Beschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit kleiner. Im Verlauf der Virusbekämpfung wurde beispielsweise die Verbreitung von Fake News unter Strafe gestellt. Auch hier wurde auf eine Definition von ‚Fake News‘ verzichtet, sodass offenbleibt, was konkret unter diesen Tatbestand fällt. Ein Trend, der bereits in Konflikten zwischen der Regierung und der philippinischen Medienlandschaft zu beobachten ist. Seit Beginn des Jahres 2020 setzte sich das größte philippinische Mediennetzwerk ABS-CBN gegen fabrizierte Anklagen zur Wehr. Am 5. Mai 2020 ordnete die Duterte-Regierung an, dem Sender nach monatelangen Verhandlungen die Sendelizenz zu entziehen und den Betrieb einzustellen.⁷ Seit dem Amtsantritt Duterteres berichtete der Sender teilweise kritisch über die Regierung. Kritiker*innen mahnen, dass die Regelungen gegen die Verbreitung von Fake News während der Pandemie ein weiterer Schritt seien, welcher die Diskreditierung von Medienschaffenden in den Philippinen vorantreibt.

Zivilgesellschaftliche und oppositionelle Kräfte fürchten einen immer kleiner werdenden Handlungsrahmen und bemängeln den Bruch der Regierung mit demokratischen und rechtsstaatlichen Grundprinzipien. Speziell die Beschränkung der Bewegungsfreiheit haben erheblichen Einfluss auf ihre tägliche Arbeit. Menschenrechtsorganisationen sind aufgrund der Ausgangsbeschränkungen nicht mehr in der Lage, Menschenrechtsverstöße zu dokumentieren und Betroffene zu unterstützen. Die politische Stimmung und die Quarantäne-



regeln erschweren zudem den Kontakt zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und Partner*innen vor Ort. Auch wird bemängelt, dass der Zugang zu lokalen und internationalen Rechtsschutz- und Beschwerdemechanismen deutlich beschränkter ist als vor der Pandemie, sodass rechtsstaatliche Kontrollmechanismen entfallen.

Die Pandemie als Chance für politischen Opportunismus

Die De-facto-Aussetzung von Grundrechten, die militärischen Instrumente zur Umsetzung des ECQ und die Beschneidung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums sind beunruhigende Entwicklungen, die bereits vor der Corona-Pandemie existierende Trends weiter vorantreiben. Somit wird die Krise instrumentalisiert, um institutionelle Anpassungen vorzunehmen und die Kluft zwischen regierungstreuen und oppositionellen Kräften zu vergrößern, wobei die Rechtsstaatlichkeit in den Philippinen weiter aus der Balance gerät. Die Corona-Pandemie und die damit verbundene Krisenreaktion entpuppt sich somit als politisches Gelegenheitsfenster, welches von der philippinischen Regierung instrumentalisiert und politisiert wird, um autoritäre Bestrebungen voranzutreiben.

Lockdown – Und Sonst? Ausbaufähige Krisenreaktion

Abgesehen vom Lockdown sind die Corona-Krisenreaktionen der philippinischen Regierung bis jetzt auch gezeichnet von verpassten Gelegenheiten und langsamen Reaktionen. So fiel die Verantwortung für Massentests in den Zuständigkeitsbereich der *Local Government Units* (LGU), die mit wechselnder Motivation, personellen und materiellen Ressourcen, Test-

Frauen informieren sich über COVID-19-Materialien zur Risikokommunikation in Mindanao (Foto: IDEALS Inc.)

möglichkeiten bereitstellten. Angesichts dieser pluralen Voraussetzungen stand die Regierung bei der Bereitstellung von Massentests und der nationalen Koordination von Kontaktnachverfolgungen vor großen Herausforderungen. Diese meisterte sie nur unzureichend. Neben internationalen Einreisebeschränkungen und Vorsichtsmaßnahmen wurden kaum Bildungsmaßnahmen durchgeführt, um die Bevölkerung über die Verbreitung des Virus und Vorkehrungsmaßnahmen aufzuklären. Präsident Duterte führt die Ausbreitung des Virus nicht auf ein Fehlmanagement der Regierung zurück, sondern sieht allein die Bevölkerung als verantwortlich. Risikogebiete und Corona-Hochburgen abseits Manilas wurden dabei seitens der Regierung und IATF-EID nicht frühzeitig als solche identifiziert. So blieb eine schnelle und adäquate Krisenreaktion aus und führte zu einer Überforderung der Krankenhäuser im ganzen Land. Aufgrund des maroden Gesundheitssektors dauerte es vor Beginn des Lockdowns am 17. März circa zwei Monate, um die ersten 10.000 Corona-Fälle zu bestätigen, wobei der erste Fall bereits Ende Januar 2020 bekannt war. Innerhalb von nur einer Woche stieg die Zahl um weitere 10.000 Infizierte, woraufhin die ECQ und die GCQ für viele Regionen der Philippinen von März bis Ende Mai 2020 folgte.

Gesundheitskosten,
aufgeteilt nach
finanziellen Anteilen
(Graphik: IBON)

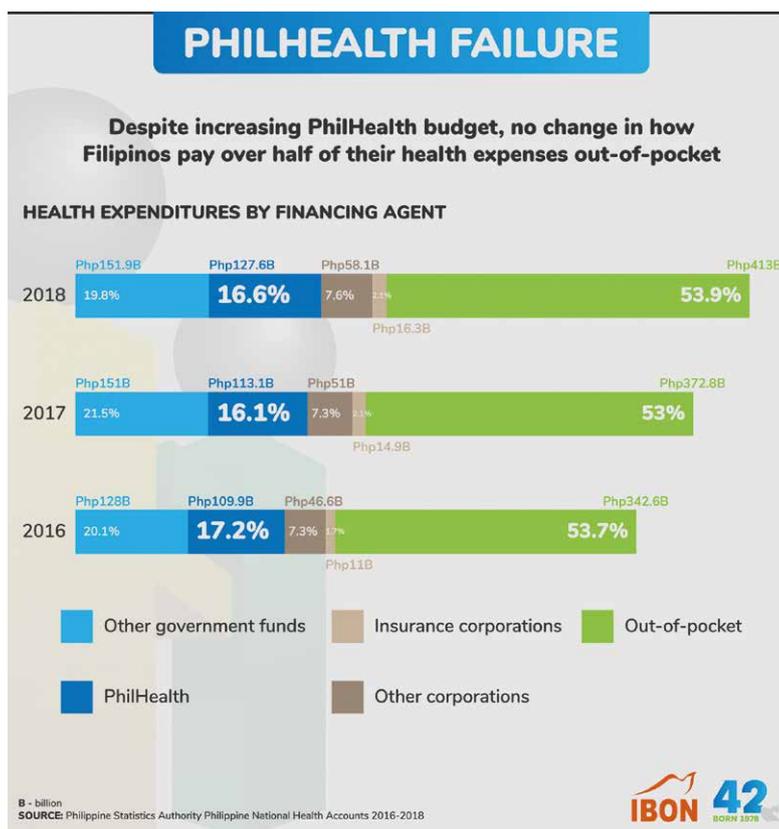
Nach dem Ende der ECQ in vielen Regionen wurden alle Provinzen im Juni und Juli in den Status

der GCQ oder der *Modified General Community Quarantine (MGCQ)* gestellt; lediglich Cebu City und Nachbarstädte befanden sich in der ECQ bzw. der *Modified Enhanced Community Quarantine (MECQ)*.⁸ In Folge ausbleibender Aufklärungskampagnen konnte nach der Aufhebung des Lockdowns ein erneut schnelles Ansteigen der Infektionszahlen beobachtet werden. So gab es Ende Juli einen abermals rasanten Anstieg von über 36.000 auf über 93.000 infizierte Personen, die Dunkelziffer wird aufgrund fehlender Testkapazitäten weit höher geschätzt. Im August wurden der Großraum Manila und angrenzende Provinzen erneut unter die MECQ gestellt; Catbalogan und Tuguegarao standen Ende August unter (M)ECQ; Iligan, Lanao del Sur, Bacolod City und Iloilo City standen zeitweise im September und Oktober unter der MECQ, während andere Gebiete des Landes unter der GCQ und der MGCQ stehen.

Die Krise trifft auf einen kaputt gesparten Gesundheitssektor

Die Pandemie hat die strukturellen Herausforderungen des philippinischen Gesundheitssystems offenbart und verstärkt. Die Privatisierung und das profitorientierte Management des Gesundheitssektors hatten zur Folge, dass die öffentlichen Einrichtungen zu wenig Ressourcen haben, kaum medizinische Nothilfe leisten können und schnell an ihre Belastungsgrenze stoßen. Kritiker*innen bemängelten bereits lange, dass viele Kliniken und Krankenhäuser nicht den Mindeststandards der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gerecht werden würden. Dabei sind 65% der 1.236 Krankenhäuser privatisiert. Hochgerechnet gibt es nur eine*n Ärzt*in pro 33.000 Einwohner*innen und lediglich eine*n Krankenpfleger*in pro 50.000 Einwohner*innen. Obwohl die Hauptstadtregion mit 23 Betten auf 10.000 Einwohner*innen gerade den WHO-Mindeststandard erreicht, fallen andere Teile Luzons, die Visayas und Mindanaos mit maximal 8,3 Betten auf 10.000 Einwohner*innen hinter die Mindestvorgaben zurück. Die Folgen davon zeigen sich durch die Coronapandemie deutlicher denn je. Eine gut koordinierte Reaktion des Gesundheitssektors in Form von medizinischer Erst- und Nothilfe sowie Massentests aufgrund von fehlendem Personal und Testkapazitäten blieben aus.

Viele Filipin@s haben keine private Krankenversicherung, auch die staatliche *PhilHealth* Versicherung ist nicht für alle Menschen eine





Entlastung. Obwohl das *Department of Health* mit dem *Universal Health Care Act* allen Filipin@s Zugang zur *PhilHealth* verschaffen wollte und 2019 bekannt gab, dass 98% der Bevölkerung Mitglied von dieser seien, sind monatliche Beiträge und deren Zahlung innerhalb von neun Monaten vor einer Behandlung für viele Filipin@s kaum realisierbar. Dennoch tragen Filipin@s mit einer Mitgliedschaft allein den Löwenanteil der Behandlungs- und Medikamentenkosten. Der philippinische Staat investiert jährlich lediglich 4,7% des Bruttoinlandsproduktes für den Gesundheitssektor. So wird die Gesundheitsvorsorge und der Gang zu Ärzt*innen lange herausgezögert. In den ersten Wochen der Pandemie übernahm *PhilHealth* alle anfallenden Behandlungskosten der Lungenkrankheit COVID-19, doch stellte sie diese Praxis schnell ein. Die COVID-19-Behandlung kostet je nach Verlauf in öffentlichen oder privaten Kliniken zwischen 760 Euro (43.000 Pesos) und 17.000 Euro (1 Mio. Pesos), ein Teil der Kosten soll dabei von *PhilHealth* getragen werden. Trotz anteiliger Beteiligung steht die staatliche Krankenversicherung in großer Kritik, da sie mit der Tilgung von Krankenhaus- und Corona-Test-Rechnungen stark in Verzug geriet. Viele Krankenhäuser und Kliniken befürchten, dass die Behandlungskosten von COVID-19-Erkrankten auch von *PhilHealth* nicht beglichen werden können. So kam es auch zu Gerüchten über Ablehnungen von Erkrankten in medizinischen Einrichtungen.

Benachteiligte Gruppen sind besonders von den (un)mittelbaren Auswirkungen der Krise betroffen

Obwohl die Folgen der Pandemiemaßnahmen zu einer allgemeinen Verschlechterung der ökonomischen Lage vieler Filipin@s geführt hat, werden einige Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig härter von der Krise getroffen. Das Wegfallen von informellen Einkommensquellen, fehlender Zugang zu sozialen Dienstleistungen, soziale Strukturen und fehlende Sicherungssysteme führen dazu, dass Kinder, Frauen, Behinderte, informelle Arbeiter*innen, Künstler*innen, Indigene und weite Teile der ärmeren Bevölkerung besonders gefährdet sind und sich soziale Ungleichheiten weiter verstärken.

Eine besonders betroffene Gruppe sind indigene Gemeinschaften in den ländlichen Gebieten. Beispielsweise haben viele Lumad-Communities in Mindanao aufgrund ihrer geographisch abgeschiedenen Lage sowie der eingeschränkten Bewegungsfreiheit von Hilfsorganisationen große Schwierigkeiten, (medizinische) Hilfe zu erhalten. Zugleich wirkt sich die strikte Umsetzung der Kontakt- und Ausgangsverbote auf bestehende Landrechts- und Ressourcenkonflikte mit Großunternehmen aus und verschärft die Diskriminierung der Indigenen. Einige Groß-

Familien aus dem Barangay Krus na Ligas in Quezon City erhielten während der ECQ finanzielle Unterstützung von der Caritas Manila Damayan (Foto: IDEALS, Inc.)

MILLIONS LEFT BEHIND DURING LOCKDOWN

44.7M*

Labor force

2.3M unemployed

42.4M employed

18.9M**

Displaced by lockdown

1M hotels and restaurants

1.5M manufacturing

1.8M transport (pedicab, tricycle, jeepney)

2.5M farmers, farm workers, fisherfolk

2.8M construction

4.4M trade (vendors, shopkeepers, sales)

4.9M others

11.2M

Received government aid

354,875 DA RFFA/FSRF

752,300 DOLE programs

- 70,000 AKAP for OFWs

- 275,000 TUPAD

- 407,300 CAMP

10,164,084 DSWD SAP

- 3,739,393 4Ps

- 6,384,273 non-4Ps

- 40,418 PUV/TNVS drivers

Duterte administration's poor emergency relief leaves 7.7 million working people and their families behind during the worst mass unemployment in decades



*Officially reported figures. IBON's preliminary estimate correcting for unreported unemployed is a labor force of 47.1 million and unemployed of 4.7 million. **"Displaced" refers to job losses, part-time work, reduced pay, and other disruptions in livelihoods especially by informal earners. In her proposed P3370 billion stimulus bill, Rep. Stella Luz Quimbo estimates some 29 million workers affected by COVID-19. NEDA in turn has estimated 116,000-1.8 million job losses and AD8 up to 360,000-1.83 million job losses. The DOLE's limited monitoring of establishments has already reported 1.6 million workers affected by temporary closures aside from 797,729 on alternative work arrangements.

4Ps - Pantawid Pamilyang Pilipino Program, AKAP for OFWs - Aklat Kamay ang Pagtatagong program for Overseas Filipino Workers, CAMP - COVID-19 Adjustment Measures Program, DA - Department of Agriculture, DOLE - Department of Labor and Employment, DSWD - Department of Social Welfare and Development, FSRF - Financial Subsidy to Rice Farmers, PUV - public utility vehicle, RFFA - Rice Farmers Financial Assistance program, SAP - Social Amelioration Program, TNVS - transport network vehicle service, TUPAD - Tulang Panghanapbuhay sa Ating Disadvantaged/Displaced Workers program.

SOURCES: Philippine Statistics Authority Annual Labor Force Survey 2019, DSWD, DOLE, Office of the President's April 27, 2020 Report to the Joint Congressional Oversight Committee

IBON People economics MAYMOGSEWAI

Auswirkungen des Lockdowns auf die philippinische Bevölkerung (Graphik: IBON)

unternehmen nutzten den Lockdown, um illegalen Bergbau zu betreiben oder sich Land anzueignen, das indigenen Gruppen zugesprochen wurde. Diese stehen nun vor existentiellen Herausforderungen, da sie die eigenen Flächen nicht mehr bestellen und nutzen können.

Eine weitere betroffene Gruppe, auf die sich die Corona-Pandemie negativ auswirkt, sind Frauen. Aufgrund traditioneller Rollenverteilungen und ihrer gesellschaftlichen Verantwortung für den Haushalt, Kinder sowie Angehörige, erfuhren besonders Frauen ein Mehr an Arbeit. Darüber hinaus meistern maßgeblich Gesundheitsarbeiterinnen die Krise in den Gemeinden und verantworten die Corona-Betreuung auf den niedrigsten Verwaltungsebenen, wobei sie konstant gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind. Die Verantwortung für die sexuelle Reproduktion (Verhütung und Schwangerschaft) wird traditionell der Frau zugeschrieben, allerdings ist der Zugang zu Verhütungsmitteln unter den Corona-Maßnahmen nur eingeschränkt bzw. kaum möglich. Immer wieder kommt es zu Berichten über Abweisungen von Frauen und Schwangeren in überlasteten Krankenhäusern. Zeitgleich hat die strukturelle und häusliche Gewalt zugenommen: Aufgrund der Ausgangsverbote kommt es vermehrt zu Gewaltdelikten und sexuellen Übergriffen auf Frauen, Kinder und Vertreter*innen der LGBTIQ+ Gemeinde u.a. durch staatliche Sicherheitskräfte und innerhalb der Familien selbst. Insbesondere Sexarbeiter*innen erfahren einen Anstieg von sexu-

ellen Belästigungen durch Polizeibeamt*innen sowie deren Beteiligung und Mittäterschaft in Fällen von sexuell motivierten Gewaltdelikten.

Neben Indigenen und Frauen sind auch ärmere und ältere Bevölkerungsgruppen einem größeren Gesundheitsrisiko ausgesetzt: Fehlende sanitäre Anlagen und fließendes sauberes Wasser erschweren das Einhalten von Hygienevorschriften. Durch die Abwesenheit von bezahlbarem Wohnraum für die ärmere Bevölkerung entwickelten sich über Jahrzehnte viele informelle Siedlungen im (sub-)urbanen Raum, in denen Kontaktverbote nur schwer umsetzbar sind. Des Weiteren ist ein Großteil der ärmeren städtischen Bevölkerung von informellen Einkommensquellen abhängig, die mit dem Lockdown stark eingeschränkt worden sind. Niedriglohnarbeitende, Arbeiter*innen, berufstätige Frauen und Jeepney Fahrer*innen in den Städten haben ihre Jobs verloren und sind bis jetzt im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig hart von den Auswirkungen der Pandemie betroffen. Obwohl eine geringe finanzielle Unterstützung zugesagt worden ist, zeigt diese offenbar nur punktuell Wirkung.

Auch die ärmere ländliche Bevölkerung hat den Auswirkungen der Pandemie nicht entgehen können: Während sich unzureichende ökonomische Hilfen auf den urbanen Raum fokussieren, profitiert die Bevölkerung auf dem Land nur minimal. Ökonomische Maßnahmen im Rahmen der Abstandsregelungen sind zwar er-

laubt, dennoch wurden die Bestellung der Felder, das Fischen sowie der Verkauf von Waren durch die ECQ eingeschränkt. Auch wenn Preisbremsen für Nahrungsmittel auf Güter wie Reis verhängt wurden, breitete sich der Hunger seit dem Frühjahr 2020 überall aus. Die Versorgung ärmerer Bevölkerungsteile ist auch aufgrund der eingeschränkten Bewegungsfreiheit für Nothilfeleistende und NGOs oft verzögert und kann gerade in ländlichen Gebieten selten ausreichend gewährleistet werden.

Maßnahmen für gefährdete Gruppen sind nicht ausreichend

Um diesen Entwicklungen entgegen zu treten verabschiedete die Regierung den *Bayanihan to Heal as One Act* sowie den *Bayanihan to Recover as One Act*, die darauf abzielten, besonders gefährdete Gruppen im Umgang mit der Krise zu unterstützen. Allerdings sind initiierte Schritte zur Unterstützung des Gesundheitssystems lediglich ein Tropfen auf den heißen Stein, welche die medizinische Versorgung der Bevölkerung nicht garantieren können. Der *Bayanihan to Heal as One Act* sah vor, dass kostenfreie Tests und Unterstützungsleistungen an die arme Bevölkerung verteilt werden. Eingeschränkte Testkapazitäten, zu breit gestreute und nicht erreichbare Gesundheitsinstitutionen sowie unzureichende Unterstützung von medizinischen Einrichtungen sind jedoch strukturelle Probleme eines ganzen Sektors. Durch die Privatisierung eines Großteils der Krankenhäuser ist eine kostengünstige Behandlung nur in den seltensten Fällen möglich.

Mit dem *Bayanihan to Recover as One Act* kündigte die Regierung die ökonomische Unterstützung von ärmeren Bevölkerungsteilen an. Das Gesetz wurde Mitte September 2020 unterzeichnet. Allerdings gehen Expert*innen davon aus, dass auch diese Hilfestellung limitiert sein wird und kaum die tatsächlichen Bedürfnisse vieler Familien decken kann. Nachdem die Regierung zunächst verkündet hatte, dass Millionen von Menschen finanzielle Unterstützung vom Staat im Rahmen des *Bayanihan to Heal as One Act* erhalten sollten, ruderte sie Ende Juli zurück. Von den 19 Millionen Empfänger*innen erhielten nur 12 Millionen erste Hilfsleistungen, von diesen erhielten lediglich 1,4 Millionen eine zweite Zahlung. Im Oktober klagen viele Fahrer*innen der Jeepney-Gewerkschaft PISTON, dass sie kaum Gelder erhalten hätten, da sie u. a. an den bürokratischen Hürden scheiterten. In der Durchführung beider *Bayanihan*-Gesetze berichten Medien regelmäßig von institutionellen Engpässen bei der Verteilung von Geldern. Angesichts der 16,6% Filipin@s, die landesweit unterhalb der Armutsgrenze und dem regulären Grundeinkommen leben, ist die staatliche Unterstützung lediglich ein Bruchteil dessen, was eigentlich benötigt wird.

Um die ohnehin angespannte Situation in den Gefängnissen zu verbessern, wurde die Entlassung von Inhaftierten angeordnet, von denen jedoch politische Gefangene ausgeschlossen sind. Die gleichzeitige Inhaftierung von Protestler*innen und Personen, die gegen die ECQ verstoßen, führt jedoch dazu, dass die Gefängnisse stetig neue Gefangene aufnehmen müssen. Durch die schlechten Haftbedingungen werden viele Gefängnisse somit zu COVID-19 Hochburgen.



Elmar, 72 Jahre alt, ist einer von 6 Jeepney-Fahrern, die im Juni 2020 wegen Protesten gegen das Jeepney-Ban der Regierung verhaftet wurden (Foto: IBON/PISTON)



Desinfektionspraktiken, bevor psychosoziale Maßnahmen in Maguindanao, Mindanao, durchgeführt werden (Foto: IDEALS Inc.)

Soziale Ungleichheiten werden offengelegt und verstärkt

Im Gegensatz zu gefährdeten Bevölkerungsgruppen genießen besserverdienende und reiche Filipin@s das Privileg, flexibel auf die Pandemie und die jeweiligen staatlichen Verordnungen reagieren zu können. In ihrem Alltag sind sie nicht auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen und haben die Möglichkeit, ihre eigenen Autos zu nutzen. Einige Besserverdienende arbeiten oder lernen seit März von Zuhause aus und sind dem Virus seltener ausgeliefert als die ärmere Bevölkerung. Aufgrund der räumlichen Möglichkeiten gibt es weniger häusliche Konflikte oder Konzentrationsschwierigkeiten beim Homeoffice oder Homeschooling. Auch die technische Ausstattung, stabile Internetzugänge und regelmäßige Stromzufuhr sind gewährleistet. So manifestiert sich die soziale Ungleichheit schon beim Homeoffice sowie bei der beruflichen Teilnahme von Online-Veranstaltungen und verschärft die Bildungsungleichheit bei Fernstudium und Homeschooling.

Die unterschiedlichen Voraussetzungen für das Leben mit und in der Pandemie machen es zu einem Privileg, Zuhause bleiben zu können. Dies spiegelt sich auch in sozialen Sicherungssystemen. Denn die Gefährdung der ökonomischen Existenzgrundlage durch den Verlust von Arbeitsplätzen und Insolvenz von Unternehmen trifft

auch besserverdienende Filipin@s. Anders als bei vielen ärmeren Bevölkerungsteilen sind ihre Netzwerke, sozial wie finanziell, deutlich besser ausgestattet, um den Verlust abzufedern, neue berufliche Strategien zu realisieren oder Einkommensverluste über längere Zeiträume zu überbrücken. Die landesweit steigende Zahl der COVID-19-Patient*innen stellt alle Filipin@s vor Engpässe begrenzter Bettenkapazitäten in Krankenhäusern. Dennoch können besserverdienende Filipin@s persönliche Verbindungen zu medizinischen Einrichtungen und Medikamenten nutzen und haben eine höhere Chance, in Krankenhäusern aufgenommen zu werden, da sie anfallende medizinische Kosten selbst tragen können.

All dies zeigt, dass das Ausmaß der Herausforderungen und die Resilienz gegenüber der Pandemie zwischen Besserverdienenden und ärmeren Bevölkerungsteilen nur schlecht vergleichbar ist. Sowohl die ungleiche Ressourcenverteilung als auch strukturelle Ungleichheiten führen zu unterschiedlichen Grundvoraussetzungen, die determinieren, wie hart Filipin@s von der Pandemie betroffen sind. Dies wirkt sich sowohl auf die ökonomische Betroffenheit als auch auf die Gefahr aus, Opfer von Menschenrechtsverbrechen und staatlichen Repressionen im öffentlichen Raum zu werden. Seit Jahrzehnten werden gefährdete und marginalisierte Bevölkerungsgruppen in ihrem Wohnumfeld und ihren Lebensbedingungen kaum unterstützt. Dadurch fühlen sich insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten im urbanen als auch im ländlichen Raum von der Regierung beim Kampf gegen das Corona-Virus allein gelassen und rutschen zusehends noch tiefer in die Armut.

Lokale Stimmen fordern ein sozialverträglicheres Krisenmanagement

Die vorherigen Ausführungen machen deutlich, dass der Umgang mit der Corona-Pandemie die philippinische Gesellschaft vor große Herausforderungen stellt. So ist eine Instrumentalisierung und Politisierung der Krise zu beobachten, die es der Regierung erlaubt, den zivilgesellschaftlichen und oppositionellen Handlungsspielraum einzuschränken, die Exekutive und die Bedeutung des Militärs auszubauen und autoritäre Strukturen zu stärken. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass soziale Spannungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft, zwischen Stadt und Land sowie zwischen arm und reich

zunehmen. Strukturelle Ungleichheiten und eine sozialunverträgliche Krisenreaktion führen zu wachsendem Konfliktpotenzial, welches den Umgang mit der Pandemie vor dem Hintergrund steigender Infektionszahlen in den Philippinen zunehmend erschwert.

Aus diesen Gründen fordert die Zivilgesellschaft ein ziviles Krisenmanagement als Gegenentwurf zu der militärisch inspirierten Krisenreaktion der Duterte-Administration. Diese sollte ein sozialverträgliches Krisenmanagement mit allen Bevölkerungsgruppen andeuten, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren und partizipativ gestaltet werden. Um sozialen Ungleichheiten vorzubeugen, müsse die Krisenpolitik einem holistischen Gesellschaftsansatz folgen und gefährdete Gruppen in den Vordergrund der Maßnahmen stellen, wobei die Rechtsstaatlichkeit und die demokratischen Grundsätze der philippinischen Verfassung das Fundament bilden sollten.

Um sowohl den direkten als auch den indirekten Folgen der Krise gerecht zu werden, empfehlen die befragten Partnerorganisationen erstens eine kostenfreie und massenzugängliche medizinische Versorgung. Diese beinhaltet die Bereitstellung von ausreichenden Testkapazitäten, eine umfangreiche Unterstützung der Gesundheitsinstitutionen sowie die Einführung von wirksamen Quarantäne- und Kontaktverfolgungsmechanismen. Zweitens empfehlen sie, die sozialen und ökonomischen Aspekte der Krise stärker in den Blick zu nehmen. Dafür sollte sich die philippinische Regierung für die Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung einsetzen, indem sie Nahrungsmittel und finanzielle Unterstützung für den informellen Sektor sowie für besonders Gefährdete bereitstellt. Abschließend empfehlen sie mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht von staatlichen Akteur*innen bei der Umsetzung der Krisenmaßnahmen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Krisenmaßnahmen nicht dazu instrumentalisiert werden können, politische, bürgerliche und zivile Rechte auszusetzen und die Belange der Politiker*innen über die Belange der Bevölkerung zu stellen: „*What we seek from the government is simply transparency and honesty. Instead of sugar coating an already sour situation the country is in and politicking it in favor of few politicians, we need a government or leader courageous enough to admit its mistakes and propose solutions based on the opinion of medical, economic experts and scientific studies.*“

Unser Dank gilt allen Interviewpartner*innen, die uns Einblicke in ihre Arbeit und die Einschätzung der Corona-Krise in den Philippinen gewährt haben.

Endnoten

- 1 Viele klein- und mittelständische Unternehmen sind insolvent, die Zahl der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten umfasst schätzungsweise 20 Millionen Filipin@s. Die stetig fließenden Devisen der im Ausland lebenden Filipin@s sanken, in normalen Jahren bilden sie bis zu 10% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der Philippinen. Angesichts der schrumpfenden Wirtschaft und der drohenden Wirtschaftskrise hat die philippinische Regierung bereits mehrere Milliarden US-\$ Neuschulden aufgenommen.
- 2 *Bayanihan* (Tagalog) bezeichnet das solidarische Miteinander und die Hilfsbereitschaft von informellen und beliebig gewählten philippinischen Gemeinschaften, die sich insbesondere in Krisenzeiten unterstützen. Diese sozialen Gruppen können die Familie, Gemeinde und Nachbarschaft umfassen.
- 3 Präsident Duterte reagierte langsam auf die sich anbahnende Corona-Pandemie, da schon Ende Januar von COVID-19 Patient*innen, chinesische Tourist*innen, in den Philippinen berichtet wurde.
- 4 Die Umsetzung der Aufstandsbekämpfungsstrategien seit 2002 waren geprägt von hartem Vorgehen gegen zivilgesellschaftliche Akteure, (Grassroots) Aktivist*innen und Zivilt*innen, die unter Verdacht standen, die *Communist Party of the Philippines* (CPP) und ihren bewaffneten Arm, die *New Peoples Army* (NPA) zu unterstützen. Die im Zuge der Aufstandsbekämpfung stark angestiegene Zahl der extralegalen Tötungen sowie der von der Armee begangenen Menschenrechtsverletzungen wurden von Kritiker*innen vor allem dem strikten Kurs der Führungseliten zugeschrieben.
- 5 HRW (2020): Philippines: Curfew Violators Abused (<https://www.hrw.org/news/2020/03/26/philippines-curfewviolatorsabused>)
- 6 *Red tagging* bezeichnet den Vorgang der falschen Anschuldigungen von Oppositionellen, den kommunistischen Aufstand der NPA zu unterstützen oder sogar selbst NPA-Mitglied zu sein. Die Taktik des *red taggings* durch falsche Anschuldigungen und Bedrohung von zivilgesellschaftlichen Kräften diese einzuschüchtern, verhaften zu lassen und/oder fingierte Anklagen zu schaffen wird seit Jahrzehnten durch (staatliche) Sicherheitskräfte praktiziert.
- 7 ABS-CBN wurde zuletzt 1972 die Sendelizenz entzogen, nachdem der philippinische Diktator Ferdinand Marcos das Kriegsrecht über die Philippinen verhängt hatte; 1986 ging der Sender erneut auf Sendung.
- 8 Die IATF-EID veröffentlichte im Oktober 2020 erneut Richtlinien zur Anwendung der verschiedenen Quarantänemaßnahmen in den Philippinen.

Die Autorinnen

Anne Krahnstöver ist Politikwissenschaftlerin und seit 2017 im Vorstand des philippinenbüro e.V.

Mirjam Overhoff ist Sozialwissenschaftlerin und Geschäftsführerin beim philippinenbüro e.V. und forscht und arbeitet seit 2012 zu den Philippinen.

Das philippinenbüro e.V.

Das philippinenbüro ist ein unabhängiges, soziopolitisches Informationszentrum. Unsere Aufgabe ist es, Interessierten aktuelle gesellschafts- und entwicklungspolitische Hintergründe und Zusammenhänge zu den Philippinen aufzuzeigen. Neben der Informations- und Bildungsarbeit zu aktuellen Entwicklungen in den Philippinen, vermittelt das Büro Kontakte in die Philippinen.

Die Stiftung Asienhaus

Die Stiftung Asienhaus folgt dem Leitbild »Menschen verbinden, Einsichten fördern, Zukunft gestalten« und trägt dazu bei, Brücken zwischen Zivilgesellschaften in Asien und Europa zu bauen. Sie setzt sich ein für die Verwirklichung der Menschenrechte, für die Stärkung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe, sowie für soziale Gerechtigkeit und den Schutz der Umwelt.

Impressum

V. i. S. d. P.:

Mirjam Overhoff
philippinenbüro e.V.
Hohenzollernring 52
50672 Köln (Germany)
Tel.: +49-221-716121-21
philippinenbuero@asienhaus.de
www.philippinenbuero.de

Gesamtausstattung:

Zaadstra Design
(www.zaadstra.design)

Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz 4.0 (CC BY-SA 4.0) veröffentlicht.

Gefördert von Engagement Global im Auftrag von:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Brot mit Mitteln des
für die Welt Kirchlichen
Entwicklungsdienstes

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das philippinenbüro verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.