

Juli 2004



Wahlen auf den Philippinen - ein Drama!

Beate Martin, Friedrich-Ebert-Stiftung Manila *

- Am 10. Mai 2004 fanden auf den Philippinen nationale und lokale Wahlen statt. Es waren die dritten demokratischen Präsidentschaftswahlen nach dem Sturz von Ferdinand Marcos 1986.
- Gewählt wurden außerdem der Vizepräsident, die Hälfte des Senats (12 Senatoren), die Abgeordneten des Parlaments (212 direkt gewählte plus 23 Vertreter der Parteilisten) sowie über 17.000 lokale Mandatsträger.
- Die amtierende Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo konnte sich knapp gegen den Hauptkandidaten der Opposition, Fernando Poe Jr., durchsetzen.
- Ihre nationale Koalition K4 konnte ihre Mehrheit im Senat (15 von 24) aufrecht erhalten, und ihre Partei (Lakas-CMD) ging als klarer Sieger aus den Parlamentswahlen hervor.

Der Hintergrund der Wahlen

Die Wahlen am 10. Mai 2004 waren die ersten Präsidentschaftswahlen nach dem Sturz des 1998 gewählten Präsidenten Joseph Estrada 2001.

Am 21. Januar 2001 hatte der Oberste Gerichtshof der Philippinen die Präsidentschaft ohne juristische Grundlage vakant erklärt, und die amtierende Vizepräsidentin Gloria Macapagal-Arroyo im Amt vereidigt, nachdem das Militär am Tag zuvor Estrada die Gefolgschaft entzogen hatte.

Dem ging das Scheitern eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Estrada wegen Bestechlichkeit und Korruption voraus, das am 17. Januar 2001 zu tagelangen Massendemonstrationen entlang des EDSA-Boulevards in Manila führte, der bereits Schauplatz der „People's Power Revolution“ (EDSA 1) gegen Ferdinand Marcos 1986 war. Der Sturz Estradas wird als „EDSA 2“ bezeichnet. Bisher ist Estrada nicht von einem ordentlichen Gericht verurteilt worden.

Die Folgezeit war von Putschversuchen gegen Arroyo durch das in verschiedene Gruppen gesplittene Militär geprägt, in die prominente Politiker der Regierung Estrada verwickelt waren.

Mit der Wahl im Mai 2004 war die Hoffnung verbunden, die latente Vertrauenskrise des politischen Systems durch zweifelsfrei demokratische Wahlen zu überwinden und die Blockade in der Legislative durch einen eindeutigen Wahlsieger zu brechen.

Das philippinische Wahlsystem

Sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident werden nach einfachem Mehrheitswahlrecht für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Gleiches gilt für die 24 Senatorenposten, von denen die Hälfte alle drei Jahre in personeller Wahl bestimmt wird. Jeder Wähler hat 12 Stimmen für die Senatorenwahl zur Verfügung.

Das Repräsentantenhaus setzt sich nach einem segmentierten Wahlsystem zusammen.

212 der maximal 265 Abgeordneten werden alle drei Jahre in personeller Wahl in den Wahlkreisen gewählt. 20% der Mandate werden seit 1998 durch ein proportionales Parteilisten-System reserviert, das marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen vorbehalten ist. Von den insgesamt 53 Parteilisten-Sitzen wurden jedoch diesmal nur 23 besetzt, da die anderen kandidierenden Parteilisten nicht genug Stimmen bekamen. Durch das Parteilistensystem kann eine Partei maximal drei Sitze erringen, die für 2%, 4% bzw. 6% der nationalen Stimmen vergeben werden.

Wahlberechtigt sind alle Filipinos, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben und als Wähler bei der Wahlbehörde (COMELEC) registriert sind.

Die organisatorischen Vorbereitungen zu den Wahlen begannen im Juni 2003 mit der landesweiten Registrierung von Neuwählern und Bestätigung bereits bestehender Einträge im Wahlregister durch die COMELEC. Etwa 43 der 48 Millionen Wahlberechtigten waren bis zum Ende der Registrierungsperiode im November 2003 registriert. Etwa ein Drittel der Wähler war unter 25 Jahre alt.

Die Registrierungsphase wurde von den üblichen Vorwürfen der Mehrfachregistrierung sogenannter „Flying Voters“ überschattet, die sich in mehreren Provinzen registrieren lassen und am Wahltag in Bussen von Wahlbezirk zu Wahlbezirk gefahren werden. Bereits im Vorfeld hatte die COMELEC 117.000 mehrfach registrierte Wähler identifiziert.

Durch die hohen Anforderungen an die Bestätigung bereits bestehender Registrierungen (Fingerabdrücke, Photos, Geburtsurkunde und andere Ausweise) konnten tatsächlich nur sieben Millionen Wähler ihre bestehende Registrierung überprüfen lassen.

Bemühungen der COMELEC, weiteren Formen des Wahlbetrugs während der Auszählung der Stimmen durch eine Automatisierung der Zählung vorzubeugen, scheiterten, als der Oberste Gerichtshof im Januar 2004 die dafür angeschafften Maschinen für nicht ausreichend sicher befand und den Vertrag mit der Vertreiberfirma wegen Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe für nichtig erklärte. Die ohnehin überforderte COMELEC musste

zur manuellen Stimmzählung zurückkehren und entsprechend landesweit Personal verpflichten.

Offiziell konnten sich Kandidaten, Parteien und Koalitionen bis zum 15. Januar 2004 für die Wahlen registrieren lassen. Allerdings konnten unter bestimmten Voraussetzungen (Todesfall des Kandidaten oder Rücknahme der Kandidatur) noch bis zur Nacht vor dem Wahltag andere Kandidaten aufgestellt werden.

Für die Kongresswahlen wurden über 80 Parteien zu den Wahlen zugelassen. 61 Parteien und sektorale Gruppen wurden für die Listenwahl für marginalisierte Sektoren registriert.

Die vergleichsweise geringe Teilnehmerzahl von Parteilisten gegenüber den Vorjahren (1998:123; 2001:162) war vor allem auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofs zurückzuführen, der - allerdings erst nach den Wahlen 2001 - rechtlich die Frage präziserte, was unter einer marginalisierten Gruppe zu verstehen sei. Das Urteil sieht vor, dass das Parteilistensystem exklusiv diesen Gruppen vorbehalten ist und führte 2001 zu 119 Disqualifikationen der 162 kandidierenden Listen. Immer wieder versuchen die Parteien, zusätzlich Parteilisten aufzustellen, um weitere Parlamentssitze gewinnen zu können.

Erstmals seit den Präsidentschaftswahlen 1986 wurden internationale Wahlbeobachter zu den Wahlen zugelassen. Sie blieben jedoch nur bis zum Wahltag und haben den letztlich die Wahl entscheidenden Prozess der Stimmauszählung nicht mehr beobachten können. Die Stimmauszählung dauerte sechs Wochen und war sehr aufwendig und fälschungsanfällig.

Die Aufstellung der Kandidaten

Hinsichtlich der Kandidatur Gloria Macapagal-Arroyos stellte die Wahl 2004 eine Besonderheit dar. Die Verfassung von 1987 beschränkt – als Gegenreaktion auf das diktatorische Marcos-Regime – die Amtszeit von Präsidenten auf eine Regierungsperiode ohne jegliche Möglichkeit der Wiederwahl. Da Präsidentin Arroyo jedoch nach dem Sturz von Präsident Estrada in ihr Amt berufen wurde, stand ihr

dennoch der Weg zu einer zweiten Amtszeit offen.

Innerhalb der Regierungskoalition hatte sich allerdings Unmut gegen die „Verfassungslücke“, die eine Kandidatur ermöglichte, breit gemacht. Die Bekanntgabe der Kandidatur Arroyos führte entsprechend zu Rissen innerhalb der Regierungskoalition.

Den größeren Oppositionsparteien gelang es nicht, sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen. Der langwierige Verhandlungsprozess, der etwa 10 mögliche Kandidaten umfasste, führte schließlich zu den Kandidaturen von *Panfilo Lacson (LDP)* und *Fernando Poe Jr.*, einem parteiunabhängigen populären Schauspieler, der vom früheren Präsidenten Estrada vorgeschlagen wurde.

Angestrengte Versuche, die Opposition zu vereinen, blieben bis zum Wahltag erfolglos. Dies führte zur Aufsplitterung der beiden großen Oppositionsparteien. Der Flügel der *LDP* unterstützte die Kandidaturen von *Lacson* und *Poe*. Die *NPC* nahm eine offiziell neutrale Haltung ein. Ihre Mitglieder trugen zu Teilen die Kandidaturen Poes und Arroyos. Für die Kandidatur Poes wurde dann die Partei *KNP* als Präsidentenwahlverein gegründet.

Raul Roco, Vorsitzender der Partei *Aksyon Demokratiko*, und *Eddi Villanueva*, Führer der christlichen Sekte „Jesus is Lord“ und Gründer der Partei *Bangon Pilipinas*, kündigten eigenständige Kandidaturen für die Präsidentschaft an.

Insgesamt verzeichnete die COMELEC 84 Kandidaturen für das Präsidentenamt. Nach dem Disqualifikationsverfahren blieb neben den genannten nur *Eduardo Gil* als Kandidat der *IBID* übrig. *Eddie Villanueva* und *Panfilo Lacson* verzichteten darauf, Vize-Präsidentenskandidaten und Kandidaten für den Senat zu ernennen.

Um die restlichen Kandidaten formierten sich Parteikoalitionen, anhand derer die Vergabe von Wahlplätzen für die Senatoren ausgehandelt wurden.

Die Koalitionen von Arroyo (K4) und Poe (KNP) stellten neben traditionellen Politikern, die um ihre Wiederwahl bemüht waren, auch

neue Kandidaten auf, die als „Stars“ aus den Bereichen Sport, Film und Medien bekannt geworden sind.

Der Grad der Bekanntheit und Beliebtheit eines potentiellen Kandidaten spielte auch bei der Auswahl der Vize-Präsidentenskandidaten *Noli de Castro (K4)* und *Loren Legarda (KNP)* eine entscheidende Rolle. Beide hatten zwar eine dreijährige Erfahrung im Senat, verdanken ihre Popularität allerdings ihrem Beruf als Sprecher des landesgrößten Nachrichten-Netzwerks ABS-CBN.

Die Qual der Wahl zwischen den Kandidaten

Gloria Macapagal-Arroyo („GMA“)

Arroyo, Tochter des ehemaligen Präsidenten Diosdado Macapagal (1961-1965), ist Vorsitzende der stimmstärksten Partei auf den Philippinen Lakas-CMD. 1992 und 1995 wurde sie in den Senat der Philippinen gewählt und gewann 1998 mit dem besten Ergebnis der Post-Marcos-Ära die Vize-Präsidentschaft. Seit 2001 ist sie Präsidentin der Philippinen.

Als Amtsinhaberin besaß Arroyo als einzige Kandidatin in den Präsidentschaftswahlen eine klare Programmatik. Politische Schwerpunkte setzte sie bisher in der Liberalisierung der Wirtschaft. Außenpolitisch ist sie seit dem Beginn des Kampfes gegen den Internationalen Terrorismus in erster Linie um gute Beziehungen zu den USA bemüht. Als Schwäche wird ihre wechselhafte Haltung zu verschiedenen politischen Fragen wie der Todesstrafe oder ihrer eigenen Kandidatur in den Wahlen wahrgenommen.

Fernando Poe Jr. („FPJ“)

Poe ist einer der populärsten Schauspieler der Philippinen. In seinen Filmen verkörpert er zumeist den aufrechten Helden, der – im Angesicht der Niederlage – letztlich alles zum Besten wendet. Poe verfügt über keinerlei politische Erfahrung. Er hat nicht einmal eine höhere Schulbildung abgeschlossen.

Entsprechend vermied der Schauspieler weitestgehend politische Aussagen während des Wahlkampfes. Schwerpunkt seiner Kampagne war die Bekämpfung der Armut auf den Philippinen. Seine mangelnde politische Erfahrung wurde vor allem in Wirtschafts- und In-

tellektuellenkreisen als Schwäche wahrgenommen.

Raul Roco

Roco ist Präsident der Partei Aksyon Demokratiko. 1992 und 1995 wurde er in den Senat gewählt, kandidierte 1998 für die Präsidentschaft und wurde 2001 von Arroyo ins Bildungsministerium berufen, wo er auf nationaler Ebene kostenfreie Grund- und High-School Bildung durchsetzte. Er ist mehrfach als bester Politiker der Philippinen ausgezeichnet worden.

Roco wird als einer der wenigen nicht-korrupten Politiker der Philippinen wahrgenommen und kandidierte mit den Schwerpunkten Bildung, soziale Gerechtigkeit und Gleichstellung der Geschlechter. Als Schwäche gilt, dass er mit seiner eher weichen Kampagne als nicht aggressiv und durchsetzungsfähig genug gilt. Seine politischen Argumente werden als zu intellektuell und zu wenig pragmatisch empfunden.

Panfilo Lacson

Lacson hat bei Militär und Polizei Karriere gemacht. 1998 wurde er von Estrada zunächst zum Chef der „Anti-Organized Crime Force“ und 1999 zum Chef der philippinischen Polizei ernannt. 2001 wurde er in den Senat gewählt, nachdem er als Mitinitiator an dem Putschversuch gegen Arroyo teilgenommen hatte. Lacson gehört zum berüchtigten 1971er Jahrgang der Militärakademie, der einen ganzen Jahrgang an Putschisten hervorgebracht hat.

Seine Schwerpunkte sind Sicherheitspolitik und Bekämpfung der Korruption und des Drogenhandels. Als Schwäche gilt Lacsons angebliche Beteiligung an schweren Verbrechen wie z.B. Entführungen, Drogenhandel und Mord; entsprechende Gerichtsverfahren sind anhängig.

Eddie Villanueva

Villanueva ist Vorsitzender der neugegründeten Partei Bangon Pilipinas und der protestantischen Sekte „Jesus is Lord“, über die er sich im Wahlkampf 2001 für Gloria Macapagal-Arroyo stark machte. Bisher ohne jede politische Erfahrung entschloss er sich zu kandidieren aus Enttäuschung darüber, dass Arroyo ihr

Versprechen, nicht zur Wahl zur Verfügung zu stehen, brach.

Schwerpunkt seiner Kampagne stellte die Idee einer moralischen Transformation der philippinischen Gesellschaft dar. Villanueva wurde weitestgehend als wenig relevanter Außenseiterkandidat wahrgenommen.

Eddie Gil

Gil ist Geschäftsmann und Anwalt, ohne politische Erfahrung. 2001 wurde er als Kandidat für den Senat disqualifiziert, da er sein Registrierungsformular nicht korrekt ausgefüllt hatte. Aus dem gleichen Grund und weil er nicht in der Lage war, seine Wahlkampfrechnung zu bezahlen, wurde er auch 2004 disqualifiziert. Sein Wahlversprechen bestand in der Deckung der philippinischen Staatsschulden aus seinem Privatvermögen.

Die heiße Phase des Wahlkampfes

Der Wahlkampf wurde von allen Seiten frei von jeglichen politischen Debatten geführt. Zwar betonten vor allem die Kandidaten mit schlechteren Wahlaussichten, Roco, Lacson und Villanueva, die Wichtigkeit eines themenorientierten Wahlkampfes. Die Bemühungen, z.B. eine live übertragene Fernsehdebatte zwischen den Präsidentschaftskandidaten zu organisieren, verliefen allerdings im Sand.

Die von allen größeren Koalitionen landesweit abgehaltenen Wahlkampf-Rallys hatten weitestgehend Volksfestcharakter. Fernando Poe Jr. bereiste das Land mit der landesweit berühmten Girlie-Tanzgruppe „Sex Bombs“, die vor, aber auch während jeder Rede die Zuschauer bei Laune hielten. Ähnlich war auch der Wahlkampfstil von Arroyo, die beispielsweise einen gesamten Abend ihr Publikum damit unterhielt, den neuen Liebhaber von Chris Aquino, der Tochter der ehemaligen Präsidentin Corazon Aquino (1986-1992), zu erraten.

Zudem waren viele Kandidaten der Senatorenwahl populäre Berühmtheiten aus Film und Sport, die das übrige zum Volksfestcharakter der Veranstaltungen beitrugen. Während der Wahlversammlungen wurde an die Teilnehmer Essen und manchmal auch kleine Geldbeträge verteilt.

Lediglich einige nationale Tageszeitungen waren darum bemüht, dem Wahlkampf in Sondereditionen auch inhaltlichen Charakter zu verleihen und ließen die Präsidentschaftskandidaten Fragebögen zu ihren politischen Vorhaben und besonderen Problemlagen der Nation beantworten.

Das wichtigste Medium im Wahlkampf ist das Fernsehen. Die Sendezeit für Wahlwerbung und die Teilnahme von kandidierenden Politikern an Fernsehshows wurde von der COMELEC zunächst stark reglementiert, um eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten kleiner und finanzschwacher Parteien zu vermeiden. Eine spätere großzügigere Interpretation des „Fair-Election Act“, die die vorgesehene Beschränkung der Sendezeit pro Station und an Koalitionen beteiligten Parteien ausdehnte, machte das Vorhaben allerdings hinfällig.

Im übrigen war der Wahlkampf von Schmutzkampagnen und gegenseitigen Bestrebungen verschiedener Kandidaten, sich gegenseitig zu disqualifizieren, geprägt. Fernando Poe Jr. sah sich bis Ende März mit einem Disqualifikationsverfahren vor dem Obersten Gerichtshof konfrontiert, das seinen Status als „natural born citizen“ der Philippinen anzweifelte.

Gegen Arroyo wurden neun Disqualifikationsverfahren eingeleitet, die aber alle von der Wahlbehörde zurückgewiesen wurden. Vor allem wurde sie beschuldigt, Regierungsgelder für ihren Wahlkampf zu missbrauchen. Sie verteilte großzügig kostenlose „Health-Cards“ der gesetzlichen Krankenversicherung. Besonders harsch kritisiert wurde der „Maryland-Deal“; die Regierung übernahm das insolvente Wasserversorgungsunternehmen der politisch einflussreichen Lopez-Familie samt neun Milliarden Pesos (130 Millionen Euro) Schulden.

Die Wahlkampfperiode war von politischer Gewalt auf lokaler Ebene begleitet, die mit dem offiziellen Beginn des Wahlkampfes am 10. März und in den Tagen vor der Wahl deutlich zunahm. Die zahlreichen Zwischenfälle fanden vor allem zwischen Kandidaten für die lokalen Ämter statt. Insgesamt wurden etwa 150 Kandidaten und Unterstützer ermordet.

In den von der kommunistischen Partei (CPP) und ihrem militärischem Flügel, der New People's Army (NPA), kontrollierten Gebieten wurde Kandidaten der Wahlkampf nur bei monetärer Gegenleistung („Permit to Campaign“) gestattet und „Verstöße“ mit Drohungen und tatsächlicher Gewaltanwendung sanktioniert. Bemühungen der COMELEC, ein Verbot der Waffenbenutzung durchzusetzen, blieben insgesamt erfolglos. Es waren die blutigsten Wahlen seit der Redemokratisierung.

Das lange Warten auf das Wahlergebnis

Am 24. Juni 2004 wurde endlich das offizielle Wahlergebnis bekannt gegeben. Gloria Macapagal-Arroyo gewann die Wahl mit 12.905.808 Stimmen gegenüber den 11.782.232 Stimmen für Fernando Poe Jr. relativ knapp. Ihr Kandidat für die Vizepräsidentschaft, Noli de Castro, erzielte auch nur 900.000 Stimmen mehr als die Kandidatin der Opposition, Loren Legarda. Bemerkenswert ist, dass diese 12,9 Millionen Stimmen nur knapp 30% der registrierten 43.536.028 Wähler ausmachen. Offensichtlich ist es während der Auszählung der Stimmen zu Unregelmäßigkeiten gekommen, die dazu führten, dass die Opposition um Fernando Poe das offizielle Ergebnis lange nicht anerkennen wollte. Systematischer Wahlbetrug konnte jedoch in keinem Fall nachgewiesen werden, obwohl jeder davon ausgeht, dass heftig betrogen wurde – und zwar von beiden Lagern.

Sieben der zwölf neu gewählten Senatoren gehören dem Lager der Präsidentin Arroyo an (K 4), die restlichen fünf der KNP („Coalition of the United Filipinos“) von Fernando Poe Jr. Damit besitzt die Präsidentin im Senat eine komfortable Mehrheit von 15 zu 9.

Auch im Parlament hat die „K4“ der Präsidentin eine deutliche Mehrheit. Der der Koalition um Gloria Macapagal Arroyo angehörende Parlamentspräsident Joe de Venecia rechnet mit mindestens 180 Abgeordneten, die die Politik der Präsidentin unterstützen werden.

Die schwierigen Aufgaben der neuen Regierung

Wenige Tage nach ihrer Vereidigung stellte Präsidentin Arroyo eine „10-Punkte-Agenda“ vor; diese Agenda benennt die folgenden Schwerpunkte ihrer Regierungspolitik:

1. Schaffung von 10 Millionen Arbeitsplätzen, Verdreifachung der Kredite für Klein- und Mittelindustrie, Entwicklung von 1-2 Millionen Hektar Land für Agrobusiness,
2. Schulbildung für alle schulpflichtigen Kinder, Tische und Schulbücher für alle Schüler,
3. Ausgleich des nationalen Haushalts,
4. Fortsetzung der Dezentralisierung und Entwicklung der Infrastruktur, v.a. Straßen und Fähren, sowie der digitalen Infrastruktur,
5. Elektrizität und Wasser für alle,
6. Entlastung des Großraums Metro Manila und Förderung des Wohnungsbaus in den Provinzen Luzon, Visayas und Mindanao,
7. Umwandlung der ehemaligen US-amerikanischen Militärstützpunkte Subic und Clark zu internationalen Service- und Logistikzentren,

8. Automatisierung der Wahlen,
9. Friedensabkommen mit gerechten Lösungen für alle beteiligten Gruppen,
10. Beendigung der durch Aufstände EDSA I, EDSA II und EDSA III verursachten gesellschaftlichen Konflikte.

Die Filipinos erwarten nun, dass die Regierung diese „10-Punkte-Agenda“ zügig umsetzt. Die Opposition hat ihre Proteste gegen die Auszählung der Stimmen aufgegeben und redet stattdessen nun über Entwicklungsprogramme für das Land. Eine begrenzte Unterstützung für die Reformpolitik der Regierung seitens der Opposition ist zu erwarten, so dass die Präsidentin zu Beginn ihrer sechsjährigen Amtszeit gute Voraussetzungen hat, tatsächlich zumindest einige Punkte ihrer Agenda zu realisieren.

* unter Mitarbeit von Michael Essbach, Universität Heidelberg

AnsprechpartnerInnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Dr. Paul Pasch, Tel.: 0228-883-510, E-Mail: Paul.Pasch@fes.de

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-512, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.