



Juli 2007

Nach der Wahl ist vor der Wahl – Philippinische Politik zwischen Stillstand, Regression und dem nächsten Wahlkampf

Mirko Herberg, FES Manila

- Die Kongress- und Kommunalwahlen vom Mai 2007 haben keine signifikanten Veränderungen im Machtgefüge gebracht. Obwohl die Opposition einen klaren Sieg im Senat erzielt hat, fehlt ihr für ein Amtsenthebungsverfahren gegen die umstrittene Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo die kritische Masse im Abgeordnetenhaus. Dort gewannen die mit der Präsidentin alliierten Kandidaten eine deutliche Mehrheit.
- Ruhigere politische Zeiten sind möglich. Dazu müsste die Präsidentin glaubhaft ihren Rückzug im Jahre 2010 ankündigen. Sie kann aber auch die politische Krise durch den Versuch zuspitzen, den riskanten „cha-cha“ zu tanzen und ihre Macht über 2010 hinaus zu behalten. Eine Verfassungsänderung mit Übergang zu einem parlamentarischen System wird zwar von alliierten Politikern mit eigenen Machtambitionen unterstützt, aber von Senat, Kirche sowie weiten Teilen der Zivilgesellschaft derzeit entschieden abgelehnt.
- Die Wahlen haben erneut massive Probleme im Wahlsystem und in der Wahlbehörde CO-MELEC aufgezeigt. Nur dank des enorm aufwändigen zivilgesellschaftlichen Engagements konnte die Glaubwürdigkeit des Urnenganges einigermaßen aufrecht erhalten werden.
- Das als Chance für die Repräsentation marginalisierter Gruppen konzipierte Parteilistenverfahren ist Teil der Verhandlungsmasse traditioneller Politik geworden - mit negativen Auswirkungen auf progressive Reformakteure.

Ausgangssituation

Für die Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo (GMA) stand viel auf dem Spiel. Die noch immer nicht ausgeräumten Betrugsvorwürfe im Zusammenhang mit ihrer Wahl 2004 benutzte die Opposition wiederholt für Versuche der Amtsenthebung. Die Wahlen wurden daher als ein Referendum über ihre Präsidentschaft stilisiert, bei der es für die Opposition galt, neben der Mehrheit im Senat eine Mindestanzahl von Abgeordneten im Repräsentantenhaus für die Initiierung eines erneuten Amtsenthebungsverfahrens zu gewinnen.

Diese reale Möglichkeit vor Augen, bemühte sich die Administration 2006, die Wahlen durch eine Verfassungsänderung (*charter change*, kurz „cha-cha“) zu verhindern bzw. zu verschieben. Dabei sollte der als Machtba-

lance fungierende Senat abgeschafft und ein unikamerales parlamentarisches System eingeführt werden. Trotz massiver Kampagnen und einem regierungsgesponsorten Volksbegehren verhinderte das Oberste Gericht sowie der Widerstand von Kirche und Zivilgesellschaft die Verfassungsänderung und die Verschiebung der Wahl. Dies zeigt, dass Wahlen trotz aller Unzulänglichkeiten ein nicht verhandelbarer Bestandteil des politischen Lebens sind.

Schauplatz Senat

Die Wahlen im bikameralen präsidentiellen System der Philippinen laufen nach unterschiedlichen Logiken. Die Hälfte des 24 Mitglieder zählenden Senats werden alle 3 Jahre für eine Amtszeit von 6 Jahren landesweit gewählt. In Abwesenheit von starken politischen Parteien sind die Senatswahlen Wett-

bewerbe von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens – Mitglieder der traditionellen oder neueren Elite, Schauspieler, Künstler und sonstige Helden. Diese müssen sich mit hohem Mitteleinsatz ins Bewusstsein der Wahlbevölkerung einprägen, schließlich muss der Wähler sich die Namen merken und auf den Wahlzettel schreiben. Der Senatswettbewerb ist daher fast ausschließlich reichen oder populären Einzelkämpfern vorbehalten.

Der gegenwärtige Senat hat mehrheitlich eine Oppositionshaltung zur Präsidentin eingenommen. Rechenschaft zu Betrugsvorwürfen verlangend und Untersuchungen über Korruptionsfälle betreibend, hat er sich den Zorn der Machthabenden zugezogen. Als es nicht gelang, ihn per Verfassungsänderung abzuschaffen, erklärte die Administration eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse durch ihre Kandidatenliste (das sog. „*Team Unity*“) als Ziel. Aufgrund der Unpopularität der Präsidentin war dies ein schwieriges Unterfangen, so dass der auf die ökonomischen Erfolge der Regierung abzielende Wahlkampf schließlich auf die Strategie „Maschinerie gewinnt über Popularität“ zurückgriff. Damit war klar: Die bis auf die lokale Ebene reichenden Unterstützernetzwerke (man kann sie auch als Patronagenetzwerke bezeichnen) sollten die Stimmen für das Regierungsteam liefern.

Auf der anderen Seite war die Opposition bemüht, eine schlagkräftige Gegenliste von 12 KandidatInnen aufzustellen. Es zeigte sich in dessen Verlauf, wie wenig organisiert das Oppositionslager war und wie wenig konzeptionelle und inhaltliche Aussagen es produzieren konnte. Die Assoziation mit dem vertriebenen ehemaligen Präsidenten Estrada, der zwar noch immer auf seine Popularität und Ressourcen bauen kann, erschwerte die Kohärenz der „*Genuine Opposition (GO)*“. Da es auch nicht gelang, eine dritte Kraft mit frischen, reformorientierten Kräften ins Rennen zu schicken, kam nur eine Kompromissliste zustande, für die sich der Enthusiasmus in Grenzen hielt.

Es folgte ein personenorientierter Wahlkampf mit nur sporadisch geführten inhaltlichen Diskussionen, der vor allem über die Massenmedien geführt wurde und geschätzte 20 Millionen Euro allein für Medienkampagnen verschlang. Am Ende besiegte der Popularitäts-

faktor der Kandidaten der GO und die allgemeine Anti-GMA-Stimmung die „Maschinerie“. Die neu gewählten Senatoren sind zu meist altbekannte Gesichter, ergänzt durch in der Opposition profilierte Nachwuchspolitiker (Escudero, Cayetano) und ehemalige bzw. noch inhaftierte Militärs. Die erfolgreiche Kandidatur des mehrfach gescheiterten Putschisten Honasan und des unter Anklage stehenden Anführers der sog. „*Oakwood-Mutiny*“, Antonio Trillanes, reflektiert eine Mischung aus Affinität zu stilisierten Rebellen aus dem Militär, ein weit reichendes Unterstützernetzwerk inner- und außerhalb der Streitkräfte und die unterschwellige Akzeptanz eines Eingreifens des Militärs in inakzeptable politische Verhältnisse.

Wenngleich die Opposition die Mehrheit besitzt, ist sie weder geschlossen noch wird sie die herbeigeredete Obstruktionshaltung einnehmen. Einerseits sind die unabhängigen Senatoren vor allem ihren eigenen Interessen verpflichtet und damit wohl in der Lage, auch mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Andererseits werden die Präsidentschaftsambitionen einiger Senatoren (Villar, Lacson, Legarda, Roxas, Pangilinan) zu einer differenzierten Haltung und neuen Allianzen, ggf. auch mit der Präsidentin führen. Hinter den Kulissen hat die Positionierung für die Präsidentschaftswahl 2010 längst begonnen.

Schauplatz Abgeordnetenhaus

Die alle 3 Jahre stattfindenden Wahlen für die Abgeordneten des Repräsentantenhauses sind (mit Ausnahme der Parteiliste, s.u.) lokale Auseinandersetzungen in einem wahlkreisbezogenen Mehrheitswahlrecht. Hier spielt die Positionierung zu nationalen Themen eine untergeordnete Rolle. Vielmehr zählt die Zugehörigkeit zu den traditionell einflussreichen „politischen Familien“. Wahlkämpfe zwischen rivalisierenden Familien sind zum Teil heftig umkämpft, geht es doch um Familientradition und den Zugang zu politischen und ökonomischen Ressourcen.

Insbesondere in *mid-term elections* ist die Mitgliedschaft in der Koalition der Präsidentin und der Regierungsmehrheit opportun – durch sie fließen dringend benötigte Finanzmittel für die teuren Wahlkämpfe und die Zeit der Amtsführung. Opposition bedeutet unter

der Präsidentschaft Arroyo hingegen auch im Falle eines Wahlsieges den wahrscheinlichen Ausschluss von den lukrativen Fleischtopfen des *pork barrel* (wahlkreisbezogene Projekte für Infrastruktur und Dienstleistungen, über die der Abgeordnete verfügen kann) sowie regulären Programmen der Ministerien für die Wahlkreise.

Der Wahlkampf 2007 lief nach dem erwartbaren Muster. Die Koalitionsparteien der Regierung hatten aufgrund ihrer Ressourcen und der damit verbundenen Organisationskraft zumeist leichtes Spiel gegen eine dezimierte Opposition, die nur für ein Drittel der Sitze ernsthafte Kandidaten aufstellte. So verlieh v.a. die Rivalität zwischen den Regierungsparteien *Lakas* (die länger bestehende, gefestigtere Partei um den *Speaker of the House*, Jose de Venecia) und der Arroyo-Partei *KAMPI* manch lokaler Auseinandersetzung Würze. Die überwältigende Mehrzahl der Wahlergebnisse in den Distrikten sah traditionelle, regierungsfreundliche Politiker als Sieger: ca. 200 von 219 Distrikt-Abgeordneten kommen aus diesem Lager. Ähnlich ist das Bild bei den Wahlen um regionale und kommunale Positionen: 73 von 81 Gouverneuren, 109 von 119 Bürgermeistern der großen Städte sind derzeit mit den machthabenden Parteien verbunden.

In einem Oppositionsvakuum scheint politische Stabilität für die Präsidentin möglich, und sie könnte an ihrem Mantra wirtschaftlicher Aufschwung weiterarbeiten. Sie muss sich aber gegen die Erosion ihrer trotz der Zahlen wackligen Machtbasis wehren. Flügelkämpfe zwischen *KAMPI* und *Lakas* nehmen schon an Schärfe zu, und ohne eine klare Machtprojektion könnte sie schon bald zur *lame duck* werden. Um dies zu verhindern und ihr politisches Leben als Premierministerin über 2010 hinaus zu verlängern, könnte sie mit einer Verfassungsänderung spielen. Nach diesem Posten trachten andere, wie z.B. der *Speaker of the House* Jose de Venecia, aber auch. Der Senat, die Kirche und die Zivilgesellschaft wiederum werden alles tun, um ein solches Gloria-post-2010-Szenario zu verhindern. *Charter change* unter Arroyo wäre eine Garantie für eine noch tiefere politische Krise mit ungewissem Ausgang.

Arroyo könnte aber genauso gut für eine Überraschung sorgen und eine Versöhnung

mit Oppositionskräften arrangieren. Damit wäre der Weg für einen früh einsetzenden Präsidentschaftswahlkampf 2010 frei und eine Chance für dringend notwendige Reformen geboten.

Schauplatz *party-list*

Die Parteiliste („*party-list*“) war die Entdeckung der Wahlsaison. Ursprünglich war sie als Chance für marginalisierte, unterrepräsentierte Gruppen konzipiert, für die 20% der Sitze des Repräsentantenhauses reserviert waren. Für jede 2% der abgegebenen Stimmen gewann eine Parteiliste einen Sitz, maximal jedoch 3. Bisher wurden hauptsächlich diverse linke (sozialdemokratische, sozialistische, maoistische) Gruppierungen mit nationaler Organisationsreichweite, Genossenschaftsverbände sowie Repräsentanten von religiösen Organisationen, spezifischen Interessengruppen oder „Sektoren“ über die Parteiliste gewählt. Die Mehrzahl dieser Gruppen nahm oftmals kritische Positionen ein und brachte neuen Schwung in das vorwiegend Parochialinteressen dienende Elitenparlament.

2007 wurde schließlich erkannt, dass das Parteilistenverfahren die Möglichkeit für "billige" Sitze bot, da teure lokale Auseinandersetzung umgangen werden konnten. Auch der Präsidentenpalast sah die Möglichkeit, durch die Unterstützung von genehmen Parteilisten zusätzliche Abgeordnete zu gewinnen. So tauchten plötzlich eine Vielzahl von neuen Organisationen auf. Es stellte sich heraus, dass von den 93 zugelassenen Listen mindestens ein Drittel von lokalen Familienclans gesponsert, von Ministerien oder dem Präsidentenpalast organisiert oder von Personen mit auffällig hohem Verwandtschaftsgrad mit regierungsnahen Persönlichkeiten geführt wurden.

Hinter dieser Strategie stand der zudem erklärte Wille, den Anteil der linken, kritischen Gruppen zu verringern. Mit Hilfe von ungewöhnlich hohem Mitteleinsatz, aktiven Kampagnen gegen oppositionelle Parteilisten unter Zuhilfenahme des Militärs und Irregularitäten bei den Wahlauszählungen sank die Anzahl der Stimmen linksorientierter Listen um mehr als eine Million. Die den Maoisten nahestehenden Gruppierungen verloren ca. 400 000 Stimmen (voraussichtlich 2 Sitze), stellen aber mit *Bayan Muna* die zweitstärkste Liste.

Diverse nicht-maoistische linksorientierte Gruppen mit weniger legalem und illegalem Ressourcenzugriff waren noch stärker betroffen und verloren um die 700 000 Stimmen (3 Sitze). Von ihnen ist nur noch *Akbayan* mit einem Sitz im Abgeordnetenhaus vertreten.

Eine Vielzahl dieser Stimmen wurde von regierungsnahen Listen absorbiert, die ebenso wie die von lokalen und regionalen Clans geführten Listen mit Aussicht auf finanzielle Unterstützung und Projekte lockten. Ihr Anteil fiel dennoch geringer als erwartet aus - von 14,5 Millionen Gesamtwählerstimmen fielen nach bisherigen Auszählungen ca. 3,5 Millionen Stimmen auf die verschiedenen regierungsnahen Listen (ca. 3 Sitze) und ca. 1,2 Millionen auf die Regionalparteien (ca. 3 Sitze). Dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt - 7 Wochen nach den Wahlen - die Ergebnisse der Parteilistenwahlen noch immer nicht fest stehen, ca. 1,2 Millionen Stimmen noch tabuliert werden müssen und kein endgültiger Beschluss über die Formel zur Umwandlung von Stimmen in Mandate gefasst worden ist, bestätigt das offene Geheimnis: die Parteilistenwahlen von 2007 sind in weit größerem Stile als vorher „beeinflusst“. So stand beispielsweise ein Großteil der noch auszuzählenden Stimmen in Regionen in Mindanao zum Verkauf.

Kein Fragezeichen steht hinter dem beeindruckenden Auftreten der von religiösen Gruppen organisierten Liste, die insgesamt ca. 2,7 Millionen Stimmen erreichten. Die von der charismatischen katholischen Erneuerungsgruppe *El Shaddai* organisierte „*Buhay*“ stellte mit 1,2 Mio Stimmen (8%; 3 Sitze) den Sieger. *CIBAC*, vom protestantischen „*Jesus is Lord Movement*“ organisiert, kam mit 750 000 Stimmen auf den 3. Rang. Beide waren in geringerer Anzahl im letzten Kongress vertreten, spielten dort jedoch keine nennenswerte Rolle. Mit unterschiedlichen Haltungen zur Präsidentin versehen, sind ihre politischen Ziele christlich-konservativer Natur.

Freie und faire Wahlen?

Eine der wichtigsten Fragen im Vorfeld hatte nur indirekt mit den KandidatInnen zu tun: Würde es gelingen, faire und freie Wahlen durchzuführen? Würde die Wahlbehörde COMELEC ihr Image als parteiische Institution,

die 2004 angeblich massiv in Wahlbetrug involviert war, ablegen können? Funktionieren die demokratischen Institutionen der Philippinen noch?

Die Skepsis war hoch: 40% der Bevölkerung erwarteten Betrug. Große Teile unter ihnen wollten aber nicht akzeptieren, dass ein zentrales Element der Demokratie erneut manipuliert würde. Sie organisierten sich unter Führung der katholischen Kirche und bürgerlichen Organisationen in unterschiedlichen Wahlbeobachtungsgruppierungen und mobilisierten ca. eine Million Freiwillige für den Wahltag und die mehrere Wochen andauernde Auszählung.

Im Vorfeld schon zeigte sich, dass eine genaue Beobachtung des Wahlvorgangs und der COMELEC notwendig sein würde: Ein nicht aufgeklärter Brand in der Behörde zerstörte viele Dokumente vorheriger Wahlen, bei der Wählerregistrierung erhöhte sich die Anzahl von Wählern in regierungsfreundlichen Regionen während sie in oppositionsdominierten Wahlkreisen sank. Hunderttausende Wähler verschwanden aus den Wahllisten. Oppositionskandidaten wurden disqualifiziert während sich regierungsnahen Personen einschließlich drei naher Verwandter der sechs COMELEC-Beauftragten als Kandidaten in Parteilisten wiederfanden.

Im Zentrum der Kritik an COMELEC steht jedoch ihre Unfähigkeit, den Wahlgang zu modernisieren. Noch immer erfolgt die Registrierung manuell, müssen die Wähler die Namen der Kandidaten auf den Wahlzettel schreiben (bei parallel gehaltenen Wahlen sind das bis zu 35 Namen), werden die Wahlurnen von Dorf über Kleinstadt und Provinzhauptstadt bis in die Hauptstadt gebracht und auf jeder Ebene handschriftlich tabuliert – ein Prozess, der bis zu 6 Wochen dauert und zu Missbrauch geradezu einlädt.

Die bekannten Mängel und Befürchtungen haben sich durch die Vielzahl von Berichten über Stimmenkauf, Einschüchterung und Gewalt (über 150 Tote), offene Wahlurnen, oder falsche Auszählungen bestätigt. Wahlbeobachtern wurde Zugang versperrt, Wahlgänge in Regionen in Mindanao wurden durch Gewalt verhindert und mussten mit massiver Polizeipräsenz wiederholt werden. Wähler-

gebnisse in manchen Provinzen wie Maguindanao wiesen auf Stimmenkauf und orchestrierte Manipulationen hin. Nicht alle zu Aussagen über Wahlmanipulationen bereite Zeugen leben noch, was die von massiven Zweifeln behaftete Stimmauszählung jedoch nur verschob.

Fortschritt oder Stagnation?

Jenseits der kurzfristig relevanten Wahlergebnisse, die auf eine Stabilisierung der Präsidentschaft hinweisen, muss die Auswertung der Wahlen 2007 aus einer Reformperspektive negativ ausfallen.

Auch wenn dem Wähler eine gewisse Reifung zugeschrieben wird (hätte er durch den Sieg der Opposition im Senat ein Votum für ein demokratisches Gegengewicht abgegeben, rational für die regierungsfreundlichen lokalen Kandidaten wegen des Ressourcenzugriffs gestimmt sowie Schauspieler und Boxhelden abgelehnt), ist er vielerorts weiterhin Verfügungsmasse quasi-feudaler Strukturen, politischer Clans oder Kungeleien von Politikern und COMELEC-Beauftragten – kaufbar oder notfalls manipulierbar.

Der Befund ist jedoch nicht hoffnungslos. In manch einer Provinz oder einer ganzen Reihe von Städten hat durchaus die Art der Regierungsführung den Ausschlag für die Wiederwahl oder Ablehnung gegeben und der Wahlkampf sich um Inhalte politisiert. Dennoch hat der Wähler kaum eine signifikante organisierte, konzeptionelle Alternative finden können. Diese Schwäche wird nirgends besser illustriert als durch das überschwängliche Feiern der Wahl eines Priesters zum Gouverneur in der Heimatprovinz der Präsidentin, Pampanga. Pfarrer Ed Panlilio hat sich der scheinbar übermächtigen Dominanz zweier traditioneller Politiker, die die Nähe der Präsidentin genießen, entgegengestellt und, getragen von einer Welle zivilgesellschaftlichen Engagements durch alle Schichten, tatsächlich gewonnen. Dass ein katholischer Priester ohne jegliche *governance*-Erfahrung und nur mit dem Image von Sauberkeit die Hoffnung progressiver Kräfte darstellt, ist gewissermaßen ein Armutszeugnis für den Stand der Bemühungen um bessere Regierungsführung.

Die politischen Strukturen bleiben trotz solcher „Hoffnungsschimmer“ weiterhin unan-

getastet. Traditionell dominierende politische Dynastien haben in der Mehrzahl ihre Vorrangstellung bestätigen können. Dort, wo alte Dynastien abgelöst wurden, entstehen derweil neue. Oftmals hat der Wähler nur die Wahl zwischen zwei solchen politischen Familien, die dann mit harten Bandagen um die Ämter kämpfen. Oder, wo Wahlen schon im Vorfeld ausgehandelt, mögliche Kandidaten eingeschüchtert oder aufgekauft werden, hat er eben keine.

Eine Modernisierung des politischen Systems ist daher nicht zu beobachten. Zwar wurde eine empörte Anti-Dynastie-Debatte ins Leben gerufen, die sich bald am Widerstand der Adressaten aufreiben wird. Eine klare Identifizierung mit politischen Programmen oder gar eine Profilbildung gab es bei den wenigsten KandidatInnen – dringende gesellschaftliche Fragen wurden nur sporadisch diskutiert. Die traditionellen politischen Parteien leisten die notwendige Bündelung des Diskurses weiterhin nur in Ansätzen. Sie sind insofern signifikant, als dass sie in Wahlkampfzeiten Maschinerie zur Verfügung stellen. Das funktioniert dort, wo Ressourcen vorhanden sind. Der Wechsel von Zugehörigkeit ist je nach Opportunität weiterhin die Regel, wie im Vorfeld beim Abwerben von *Lakas*-Mitgliedern hin zur Präsidentinpartei *KAMPI* beobachtet werden konnte. Durch die schleichende Umdefinierung des Parteistenverfahrens in die Machtkalkulation der traditionellen Politiker ist auch eine anfängliche Öffnung des politischen Systems hin zu mehr *grass-root* -Beteiligung und Repräsentation in Gefahr.

Trotz allem: Wer bei allen Unzulänglichkeiten, versuchten und erfolgreichen Manipulationen die Demokratie der Philippinen in Gefahr sieht, verkennt die stark demokratisch geprägten Werte und Einstellungen breiter Teile der Bevölkerung, die über die Mittelklasse hinaus gehen. Schon bei der Ablehnung der überstürzten Verfassungsänderung im Dezember, und noch stärker durch die massive Beteiligung zur Erhaltung der Integrität der Wahlen wurde deutlich gemacht, dass breit angelegte Manipulationen nicht akzeptiert werden. Dieses bürgerschaftliche Engagement und die Verteidigung von Wertvorstellungen hat bisher jedoch nur ungenügend Ausdruck in politischer Beteiligung zwischen den Wahlen gefunden. Erst, wenn diese Schicht sich aktiv in

politische Alltagsfragen, mühsame tägliche *governance*-Arbeit auf allen Ebenen einbringt und tragbare politische Alternativen und Koalitionen schafft, kann die philippinische Demokratie an Tiefe gewinnen. Die Wahlen

2007 geben in diese Richtung kein klares Signal.

Ansprechpartnerinnen:

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

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, 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.