

ASIEN AKTUELL

Dunkelheit am Ende des Tunnels? Der politische Machtkampf in den Philippinen

Christoph Schuck

Rahmenbedingungen

Im aktuellen Ranking von Freedom-House (FH), das auf den Daten des Vorjahres basiert, wird die Qualität der philippinischen Demokratie insgesamt positiv bewertet, was vor allem in den periodisch stattfindenden demokratischen Wahlen und staatlich garantierten Freiheiten (Presse-, Religions-, Reise-, Versammlungsfreiheit usw.) begründet liegt. Das Attribut "frei" wurde in Südostasien lediglich Thailand und den Philippinen verliehen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass bei den Philippinen der Index, der sich aus einem Mittel der Kategorien "Political Rights" und "Civil Liberties" zusammensetzt, mit einem Wert von 2,3 seit Jahren nur sehr knapp die nächst schlechtere Einstufung "teilweise frei" verfehlt.¹ Bereits vor dem aktuellen Machtkampf der politischen Elite der Philippinen äußerten so viele Beobachter Zweifel an dem demokratischen Charakter des politischen Systems der Philippinen, das folgerichtig häufig als "defekte" oder "elektorale" Demokratie kategorisiert wurde.²

Die kontinuierlichen Defizite des philippinischen Demokratisierungsprozesses, der nach dem erzwungenen Rücktritt des autokratischen Präsidenten Ferdinand Marcos im Jahr 1986 einsetzte, können im Hinblick auf die vergangenen knapp 20 Jahre im Wesentlichen an drei Sachverhalten verdeutlicht werden. Diese erinnern stark an die auf Brasilien fokussierte Einschätzung der Transformationsforscher Juan Linz und Alfred Stepan, die von einer "Crisis of Efficacy, Legitimacy, and Democratic State 'Presence'" sprechen.³

¹ Freedom House. 2005. "Table of Independent Countries. Comparative Measures of Freedom". www.freedomhouse.org; Zugriff am 01.10.2005.

² Für viele: Wolfgang Merkel. 2003. *Demokratie in Asien*. Bonn: Dietz-Verlag, S. 87, 98.

³ Juan J. Linz und Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, S. 166.

Erstens hat eine kontinuierlich endemische Korruption in Kreisen der politischen Elite sowie der in den Philippinen stark ausgeprägte Klientelismus⁴ auf sämtlichen gesellschaftlichen Ebenen dazu geführt, dass sich die Akzeptanz des demokratischen Staatssystems im Allgemeinen und der demokratisch legitimierten Abgeordneten im Speziellen in den Augen der Bevölkerung maßgeblich verschlechterte. Die damit verbundene mangelnde Effizienz bzw. relativ niedrige politische und ökonomische Wirkungskraft der demokratischen Repräsentanten sowie endlose Machtkämpfe innerhalb der politischen Elite haben zu Stagnationserscheinungen geführt, welche die angestrebte demokratische Konsolidierung erheblich erschweren und – wie im Folgenden noch dokumentiert wird – an den Rand des Scheiterns bringen.

Zweitens traten während des Demokratisierungsprozesses wiederholt institutionelle Schwächen zum Vorschein. Das Parteiensystem der Philippinen muss noch immer als unzureichend entwickelt angesehen werden, was sich sowohl im Verhältnis der Parteien zur Bevölkerung als auch in dem der Parteien untereinander und zu dem Präsidenten niederschlägt. Hier kann auf eine schwach ausgeprägte Parteidisziplin verwiesen werden, die durch ein geringes politisches Repräsentationsbewusstsein ergänzt wird.⁵ Die Präsidentschaft Joseph Estradas (1998-2001) kennzeichnete sich durch erratisches Verhalten, Vetternwirtschaft und mangelhaftes Verantwortungsbewusstsein. (Zu) offensichtliche Korruptionsverwicklungen führten schließlich zu seiner Amtsenthebung, der ein lähmender institutioneller Machtkampf vorausgegangen war. Estradas Nachfolgerin, Gloria Macapagal Arroyo, sah sich daraufhin aufgrund ihrer nicht durch einen Wählerentscheid herbeigeführten und institutionell umstrittenen Machtübernahme erheblichen Legitimitätszweifeln ausgesetzt.⁶

Drittens wird der Demokratisierungsprozess durch andauernde politische Instabilität beeinträchtigt, was wesentlich in der relativ schwach ausgeprägten Präsenz des demokratischen Staates begründet liegt. Nach der Machtübernahme von Corazon Aquino (1986) und dem damit verbundenen Ende der 14 Jahre andauernden Marcos-Diktatur wurde das Land innerhalb kurzer Zeit von sieben Putschversuchen erschüttert.⁷ Auch ihren Nachfolgern Fidel Ramos und Joseph Estrada gelang es nicht, die Philippinen nachhaltig zu stabilisieren und den uneingeschränkten Einfluss des demokratischen Staates auf das gesamte philippinische Territorium auszudehnen. So identifiziert Peter Kreuzer allein im südlichen Teil der Philippinen acht verschiedene "Agents of Violence", darunter die islamistische Bewegung Moro Islamic Liberation Front (MILF), deren bewaffnete Untergruppe (Bangsamoro Islamic Armed Forces

⁴ Dieser kennzeichnet sich vor allem durch strategische Familienverflechtungen und systematisch etablierte Abhängigkeitsverhältnisse auf individueller Ebene.

⁵ Z.B. traten Politiker aus einer Partei aus, die eine Wahlniederlage erlitten hatte, um sich umgehend der des Wahlsiegers anzuschließen.

⁶ Freedom House. 2005. *Freedom of the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Washington D.C., S. 502.

⁷ Ebd.

oder BIAF) über 10.000 bis 15.000 Kämpfer verfüge.⁸ Darüber hinaus ist es "criminal organisations"⁹ wie der Abu Sayyaf Group (ASG) ebenso gelungen, das staatliche Gewaltmonopol über einen längeren Zeitraum erheblich in Frage zu stellen, wie der kommunistischen Rebellenbewegung New Peoples Army (NPA).

Der Machtkampf innerhalb der politischen Elite

Sämtliche der drei beschriebenen Problemakkumulationen haben in den Philippinen auch gegenwärtig noch Bestand. Im vorliegenden Beitrag soll jedoch lediglich auf die ersten beiden Punkte eingegangen werden, die aufgrund der Entwicklungen der vergangenen Monate eine ganz besondere Brisanz beinhalten: Der Machtkampf zwischen der philippinischen Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo und Teilen des Parlamentes droht zu eskalieren, was schwerwiegende Folgen für die politische Stabilität des Landes und den Demokratisierungsprozess hätte.

Bei den Präsidentschaftswahlen am 30. Juni 2004 konnte sich Gloria Arroyo gegen ihren Konkurrenten Fernando Poe Jr. knapp durchsetzen, was ihr zunächst die seit 2001 schmerzlich vermisste Legitimation durch einen Wahlsieg gewährte und bei Beobachtern Hoffnung auf Kontinuität und höhere politische Stabilität weckte. Knapp ein Jahr später, Anfang Juni 2005, sahen sich die Philippinen jedoch mit einer dramatischen politischen Krise konfrontiert, welche die Regierung in den folgenden Monaten an den Rand der Handlungsunfähigkeit führte.

Wie bereits bei Joseph Estrada einige Jahre zuvor basierte auch diese politische Krise auf schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen gegen das Staatsoberhaupt. Samuel Ong, ehemaliger stellvertretender Direktor des National Bureau of Investigation (NBI), erklärte am 10. Juni 2005, er verfüge über einen Audiomitschnitt eines Gesprächs zwischen Arroyo und einem Mitarbeiter der Wahlkommission, Virgilio Garcillano,¹⁰ das im Vorfeld der 2004er-Wahlen aufgenommen worden sei. Der Inhalt des Gesprächs, so Ong, würde unmissverständlich enthüllen, dass Arroyo versucht habe, die Wahl illegal zu ihren Gunsten zu manipulieren. So habe sie den Mitarbeiter der Wahlkommission gefragt, ob es auch wirklich für ihren Sieg reichen würde, wenn sie lediglich eine Million mehr Stimmen als ihr Herausforderer Poe Jr. erhalten würde. Dies wurde Arroyo in ihrem Gespräch bestätigt und tatsächlich habe dann auch das spätere Wahlergebnis eine Differenz von rund einer Million Stimmen ergeben.

⁸ Peter Kreuzer. 2005. "Political Clans and Violence in the Southern Philippines". In *PRIF Report*, No. 71. Frankfurt: Peace Research Institute, S. 13-16.

⁹ Ebd., S. 28.

¹⁰ Garcillano wurde einige Monate vor der Wahl von Arroyo trotz erheblicher Widerstände in die Wahlkommission berufen, obwohl der Verdacht bestand, dass dieser bereits früher vor allem in Mindanao in Wahlunregelmäßigkeiten verwickelt war ("Sorry is not enough". *The Manila Standard*, 28 June 2005).

In der Folgezeit gelangten zwei Versionen des Gespräches an die Öffentlichkeit, von denen eine als "original" und eine als "manipuliert" bezeichnet wurde, was die ohnehin schon große Konfusion noch einmal verstärkte.¹¹ Unklar war zunächst auch, ob die auf der Aufnahme zu vernehmenden Stimmen wirklich der Präsidentin bzw. Garcillano zuzuordnen seien.¹²

Über zwei Wochen weigerte sich Arroyo, zu den Vorwürfen überhaupt Stellung zu beziehen, was auch ihre Mitstreiter verunsicherte. Am 27. Juni bestätigte sie schließlich in einer Fernsehansprache, dass die auf der Aufnahme zu vernehmende Frauenstimme tatsächlich die ihrige sei, bestritt jedoch gleichzeitig, dass sie versucht habe, die Wahl zu beeinflussen. Ohne den Namen ihres Gesprächspartners preiszugeben, erklärte die Präsidentin, sie habe vor der Wahl mit "vielen Leuten" Gespräche geführt, darunter auch mit Mitarbeitern der Wahlkommission. Für Letzteres müsse sie sich ebenso entschuldigen ("I recognize that any such call was a lapse in judgment. I'm sorry.") wie für den Sachverhalt, dass sie so lange mit einer Stellungnahme gewartet habe.¹³

Die Fernsehansprache trug nicht zur Entspannung der Lage bei – im Gegenteil. In einem am folgenden Tag publizierten Kommentar des *Manila Standard* wurde zu recht kritisiert, die Präsidentin habe sich offensichtlich mehr dafür entschuldigen wollen, dass sie bei ihren Gesprächen mit den Mitarbeitern der Wahlkommission erwischt worden sei, als für die Unterredungen selbst. Ferner habe sie sich geweigert, zur Aufklärung beizutragen, indem sie den Namen ihres Gesprächspartners nannte und sie sei auch nicht auf die schwerwiegenden Vorwürfe der Wahlmanipulation eingegangen.¹⁴ Insgesamt hinterließ Arroyos Fernsehansprache zwar den Eindruck, dass sich die Präsidentin für etwas entschuldigen wolle, es blieb allerdings im Verborgenen, wofür genau.

Die aus strategischer Sicht katastrophale Ansprache der Präsidentin initiierte auch in ihrem Kabinett einen politischen Erdbeben. Am 8. Juli 2005, dem "schwarzen Freitag für die Präsidentin" (Joel Rocamora), erklärten zehn Kabinettsmitglieder ihren Rücktritt und forderten von Arroyo, sie möge nun ebenfalls Konsequenzen aus ihren Fehlern ziehen. Wenig später verlangten auch die mit ihr ursprünglich verbündete Liberale Partei, der der einflussreiche Senatssprecher Franklin Drilon angehört, und die frühere Präsidentin Corazon Aquino ihren Rücktritt. Politische Beobachter wie Joel Rocamora, Direktor des Institute for Popular Democracy (IPD), äußerten sich

¹¹ Eine original- und eine englischsprachige Abschrift der Gesprächsinhalte kann u.a. auf der Internetseite des Philippine Center for Investigative Journalism eingesehen werden: <http://www.pcij.org> (Zugriff am 15. August 2005).

¹² Während der Gespräche wurde lediglich einer der Beteiligten mit dem Namen "Gary" oder "Garci" (je nach Version) angesprochen. Der Sachverhalt, dass Garcillano kurz nach Veröffentlichung der Aufnahme untertauchte, wurde als weiteres Indiz gewertet, dass es sich dabei um ihn handeln könnte.

¹³ "Sorry is not enough". *The Manila Standard*. 28. Juni 2005.

¹⁴ Ebd.

besorgt, dass eine Aufrechterhaltung der Präsidentschaft Arroyos das Land dauerhaft lähmen würde, da

everyone's political energy will be focused on bringing down and defending President Arroyo. Beyond partisanship, everyone knows that the longer this political impasse lasts, the more the damage to our economy and political institutions.¹⁵

Da sich Arroyo auch in der Folgezeit weigerte zurückzutreten, wurde von Teilen des Parlamentes ein Amtsenthebungsverfahren angestrebt, das jedoch am 6. September 2005, dem Tag der entscheidenden Abstimmung, scheiterte. Es gelang den Arroyo-Kritikern im Repräsentantenhaus nicht, die notwendigen 79 Stimmen für ihr Anliegen zu erzielen, das eine Weiterverfolgung der Anschuldigungen durch den Senat zur Folge gehabt hätte. So gelang es Arroyo und ihren Verbündeten, durch strategische Bündnisbildung und Ausnutzung institutioneller Schwächen des politischen Systems¹⁶ der Philippinen eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit der Präsidentin trotz nicht entkräfteter Vorwürfe zu verhindern.

Fazit

Nachdem sich im Anschluss an das gescheiterte Amtsenthebungsverfahren gegen die philippinische Präsidentin Gloria M. Arroyo der politische Nebel gelichtet hat, können mehrere Erkenntnisse gewonnen werden, welche die erheblichen Schwierigkeiten einer positiven demokratischen Konsolidierung des dortigen Transformationsprozesses akzentuieren und den Defekt der philippinischen Demokratie unterstreichen.

Erstens muss konstatiert werden, dass in den Philippinen nach wie vor eine Präsidentin im Amt ist, deren Involvierung in schwerwiegende Korruptionsvorwürfe in keiner Weise widerlegt wurde. Der Wissenschaftler Jay A. Carizo, der im Anschluss an die Veröffentlichung der belastenden Gesprächsmitschnitte die dort erwähnten Orte gezielt auf Wahlunregelmäßigkeiten untersuchte, konnte die Vorwürfe des Wahlbetruges durch Arroyo nicht ausschließen – ganz im Gegenteil:

The simple indicators [...] showed Mrs. Arroyo to be the greatest beneficiary in all the areas where vote-padding and vote-shaving occurred. [...] Meanwhile, Mr. Poe [Arroyo's opponent, C.S.] suffered a different fate when his votes were shaved.¹⁷

¹⁵ Joel Rocamora. 2005. "Pity the Poor Constitution": <http://www.ipd.ph> (Zugriff am 15. August 2005).

¹⁶ Hier kann auf den Sachverhalt verwiesen werden, dass die gegen Arroyo erhobenen Anschuldigungen zunächst das von ihren Anhängern dominierte Justice Committee des Repräsentantenhauses passieren mussten. Neben einer gezielten Verzögerung des Amtsenthebungsverfahrens entschied sich das Komitee auch, die schwächsten der insgesamt drei Anschuldigungen gegen die Präsidentin den Abgeordneten zur Abstimmung vorzulegen, um so die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns der Opposition zu maximieren. Vgl. für Details: BBC News. 2005. "Congress debates Arroyo's fate." 23. August.

¹⁷ Jay A. Carizo. 2005. "The Controversial Places in the Controversial Tape". In: *Gloriawatch*, June-July 2005. Manila: The Institute for Popular Democracy, S. 24.

Zweitens zeigten sich die Institutionen und das politische System nicht in der Lage, mit der Krise angemessen zu verfahren. Der seit Jahrzehnten bestehende Eindruck einer mangelhaften Machtbalance zwischen den Gewalten wurde durch die jüngsten Ereignisse verstärkt und entlarvte die Hilflosigkeit der Parlamente und der Judikative, Rechenschaft von einem übermächtigen Präsidenten einzufordern. Zu Recht fordern einige Politiker wie der ehemalige Präsident Fidel Ramos oder Analysten wie Joel Rocamora eine weitreichende Verfassungsrevision: "Reforming the constitution [...] is a necessary first step without which there are no others. [...] In a post Gloria [Arroyo] situation, constitutional reform is obligatory".¹⁸ Um der evident delegativen Demokratie entgegenzuwirken, wird gerade unter Berücksichtigung der aktuellen politischen Ereignisse vielfach ein konstitutionell abgesicherter Wechsel von einem präsidentialen zu einem parlamentarischen System gefordert.¹⁹

Drittens verdeutlichte die jüngste politische Krise, dass auch eine (wenn auch zweifelhafte) *institutionelle* Beilegung des Machtkampfes nicht zwangsläufig zu dessen Beendigung führt. Gegner Arroyos drohten nach ihrer institutionellen Niederlage damit, nun ihre Anhänger zu mobilisieren, um die Präsidentin durch die auf den Philippinen legendäre *peoples power* zu stürzen. Auch der Sachverhalt, dass gegenwärtig gegen einige Oppositionspolitiker ermittelt wird, die angeblich den Auftrag gegeben hätten, dass Arroyo nun eben "physically removed" – also ermordet – werden solle,²⁰ berechtigt zu Zweifeln, ob sämtlich Akteure der Philippinen bereit sind, die demokratischen Spielregeln uneingeschränkt zu akzeptieren, und der von Juan Linz und Alfred Stepan angeführte Leitsatz "democracy is the only game in town" Anwendung finden kann.²¹

Insgesamt haben die jüngsten Ereignisse der Philippinen verdeutlicht, dass mittlerweile mehr denn je Zweifel an der von Freedom House vorgenommenen (insgesamt) positiven Kategorisierung des philippinischen Demokratisierungsprozesses berechtigt sind.²² Kontinuierliche Korruption innerhalb der politischen Elite des Landes und Schwächen der Verfassung und des politischen Systems legen die Vermutung nahe, dass die Philippinen sich mit zunehmender Dynamik in eine langfristig stabile defekte Demokratie entwickeln.

Quellen

BBC News. 2005. "Congress debates Arroyo's fate". 23. August 2005

Carizo, Jay A. 2005. "The Controversial Places in the Controversial Tape". In: *Gloriawatch*, June-July 2005. Manila: The Institute for Popular Democracy

¹⁸ Joel Rocamora. 2005. "Chacha pag Wala na si Gloria". In: *Gloriawatch*, June-July 2005. Manila: The Institute for Popular Democracy, S. 1.

¹⁹ Ebd., S. 3.

²⁰ Vgl.: "Bunye: Cory clear, but Drilon in deep". *The Manila Standard*. 03. October 2005.

²¹ Juan Linz und Alfred Stepan. 1996. S. 5.

²² Hier sei allerdings darauf hingewiesen, dass die vorliegenden Analysen von *Freedom House* den aktuellen Machtkampf noch nicht berücksichtigen konnten.

- Freedom House. 2005: *Freedom of the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Washington D.C.
- Freedom House. 2005. "Table of Independent Countries. Comparative Measures of Freedom". www.freedomhouse.org; Zugriff am 01.10.2005
- Kreuzer, Peter. 2005. "Political Clans and Violence in the Southern Philippines". In *PRIF Report*, No. 71. Frankfurt: Peace Research Institute
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press
- The Manila Standard*. "Sorry is not enough". 28 June 2005
- The Manila Standard*. "Bunye: Cory clear, but Drilon in deep". 03. October 2005
- Merkel, Wolfgang. 2003. *Demokratie in Asien*. Bonn: Dietz-Verlag
- Philippine Center for Investigative Journalism. 2005. "Transcript Arroyo-Gary". <http://www.pcij.org> (Zugriff am 15. August 2005)
- Rocamora, Joel. 2005. "Chacha pag Wala na si Gloria". In: *Gloriawatch*, June-July 2005. Manila: The Institute for Popular Democracy
- Rocamora, Joel. 2005. "Pity the Poor Constitution". <http://www.ipd.ph> (Zugriff am 15. August 2005)