

Steter Tropfen höhlt den Stein

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei den diesjährigen Wahlen

von Dottie Guerrero

Politische Aktivist/innen aus sozialen Bewegungen und NGOs sind sich unabhängig von ihrer ideologischen Färbung und Organisationszugehörigkeit darin einig, dass das Armutproblem und der Entwicklungsmangel in den Philippinen zu einem Großteil darauf zurückzuführen ist, wie die Philippinen regiert werden.

Korruption, Stimmenkauf, Patronage-Politik und Elitenherrschaft prägen das politische Geschehen. Wenn sich an dieser Form der Staatsführung nichts ändert, stehen die Chancen für die Entwicklungsarbeit in den Philippinen schlecht. Trotz ihres Umfangs und ihrer Reichweite wird sie keine dauerhaften Veränderungen erzielen können.

Programme zur Problemlösung

Es sind zahlreiche Programme zur Lösung dieses Staatsführungsproblems initiiert worden. Diese Programme konzentrierten sich auf folgende drei Aspekte: Dezentralisierung, politische Reformen und *Good Governance*. Die Programme, welche sich mit Dezentralisierung beschäftigen, sind am weitesten fortgeschritten und zahlreiche philippinische NGOs haben dieses Thema in ihrer Arbeit aufgegriffen. Die Beteiligung von NGOs und Bürgerbewegungen an der Lokalregierung war dabei ein besonders wichtiges Anliegen. Mit der Verabschiedung des Local Government Acts im Jahre 1991 haben Lokalregierungen und ihre Mitarbeiter mehr Kompetenzen und Autonomie errungen. NGOs und Bürgerbewegungen, welche auf der Gemeindeebene tätig sind, gewannen neuen Einfluss im lokalen Entwicklungsprozess, zumal sie

Dottie Guerrero war langjährige Mitarbeiterin des Asienhauses. Davor arbeitete sie beim Institute for Popular Democracy in Manila.

fortan berechtigt waren, in lokalen Entwicklungsräten (*Local Development Councils*) mitzuarbeiten.

Die politischen Reformbestrebungen gehen maßgeblich auf Advocacy-Initiativen zurück, die in Folge der Einführung des Parteilistengesetzes von 1995 entstanden sind (zum Parteilistengesetz siehe: *Stimme für die Schwachen?* — südostasien 1/2004).

Die *Good Governance* Thematik wurde von unzähligen Bewegungen und NGOs aufgegriffen und in deren Programme und Aktivitäten integriert. Beispiele dafür sind unter anderen die GATS/WTO-Diskussion, die Frage der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen, sowie die Diskussion um die *Public-Private Partnerships* (Kooperationsprojekte zwischen Staat und Privatwirtschaft).

Demokratie nach People Power

Demokratie, so wie sie die Filipinos verstehen und leben, ist eine lärmende Demokratie. Während die formale Verankerung von demokratischen Grundsätzen in den Regierungsinstitutionen und Entscheidungsprozessen schwach ist, so ist die Einmischung der Bürger/innen im öffentlichen Bereich ausgeprägt. Das philippinische Volk hat bereits zwei Präsidenten durch informelle Volksbewegungen — *People Power* genannt — gestürzt. Diese Meilensteine haben dazu geführt, dass die Filipinos einen Hang zu kollektivem Handeln entwickelt haben. Eingriffe in das öffentliche Leben in der Tradition von

»Governance« gilt heute im internationalen Entwicklungsdiskurs als Schlüsselbegriff für die Erklärung von Entwicklung und Unterentwicklung. Seit Beginn der 90er steht der Begriff *Governance* im Mittelpunkt der Diskussion um Reformen und Strukturanpassungsprogramme in Entwicklungsländern. *Governance*defizite — wie z.B. mangelnde Trennung von öffentlichem und privatem Sektor, schwaches öffentliches Management, ein unzuverlässiges Rechtssystem, willkürliche Entscheidungen, Korruption etc. — wurden damals als Barrieren für die Entwicklung eines Landes benannt.

Im Verlauf der Diskussion wurde von der Weltbank in der Umkehrung festgestellter *Governance*-Mängel eine positive Strategie vorgestellt, nämlich »*Good Governance*«. *Governance* wird vom Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) als Ausübung politischer, wirtschaftlicher und administrativer Autorität für die Steuerung aller nationalen Angelegenheiten definiert. *Governance* umfasst demnach Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Gut ist *Governance* dann, wenn die Autoritätsausübung entwicklungsorientiert erfolgt, wobei Entwicklung in diesem Sinne als Entwicklung für alle zu verstehen ist.

(nach Adam, M.: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN — die EZ wird politischer, in E&Z Nr. 10, Oktober 2000, S. 272-274)

People Power werden nun als legitime und zulässige Maßnahmen betrachtet, um festgestellte Ungerechtigkeiten bzw. Versagen des politischen Systems zu berichtigen.

Die Wählerschaft hat ein unklares Bild von den Aufgaben des Staates. Der Staat erweist sich im Bezug auf das System der sozialen Sicherung, auf Leistungsbereitstellung, das Steuerwesen, Polizeigewalt und Gesetzgebung als ineffizient. Viele Filipinos erfahren weder eine Staatspräsenz noch verstehen sie, wie der Staat funktioniert.

Andererseits erreichen Politiker und Politikerinnen ihre Wähler/innen durch Patronage-Politik auf eine sehr persönliche Weise: Lokale Machthaber, die die bewaffneten örtlichen Kräfte und die wirtschaftlichen Ressourcen zu kontrollieren vermögen, ermöglichen es Kriegsherren und politischen Clans, an der Macht zu bleiben. Obwohl politische Repräsentation zumeist mit der Vertretung der Interessen lokaler Eliten gleichzusetzen ist, bleibt die Zahl der Wähler hoch.¹

Reformansätze

Der Übergang zu einem demokratischen Staat setzte mit dem Ende der Marcosdiktatur ein, als sich erstmals die Möglichkeiten zu politischer Beteiligung boten. Die philippinische Linke und die Entwicklungs-NGOs nahmen im Transformationsprozess eine wichtige Rolle ein. Innerhalb dieser Organisationen kam es zu Diskussionen, welche Strategien und Taktiken die richtigen seien, um die Herrschaftsstrukturen im Land zu verändern.

Die frühere Untergrundbewegung (die sogenannten *reaffirmists*) will die alten Strukturen komplett auslöschen und von Grund auf ein neues System aufbauen. Sie hat allerdings nicht genug Macht, um ein solches Vorhaben umzusetzen. Eine zweite Gruppe, die *rejectionists*, beabsichtigen mit dem reformistischen Teil der früheren Elite zusammen zu arbeiten. Dadurch hofften sie, bestehende Strukturen von innen heraus verändern zu können. Eine letzte Gruppe spricht sich für die Beibehaltung der alten Strukturen aus, will aber die herrschende Schicht auswechseln und die Basis für Bürgerbeteiligung bei der Staatsführung verbreitern. Diese dritte Gruppe umfasst heute eine zunehmende Anzahl von sozialen Bewegungen, NGOs, Bürgerbewegungen und lokale Kooperativen, die sich für lokale Wahlen aufstellen lassen oder in Parteilisten vertreten sind.

Trotz aller Unterschiedlichkeit haben die Ansätze eine grundlegende Gemeinsamkeit: Sie verfolgen alle das Ziel, den Staat zu reformieren, und sehen die grundsätzliche Voraussetzung für eine solche Reform in der Änderung des Wahlsystems.

Die Einführung des Parteilistensystems 1995 stellte für eben genannte Gruppen ein neues Instrument zur Beeinflussung der nationalen Politik dar. Zusätzlich wurde durch Dezentalisierungsmaßnahmen die Gemeindeebene gestärkt und mit einer größeren Bedeutung versehen.

Entwicklungsprojekte können z.B. nunmehr direkte finanzielle Förderung und sonstige Ressourcen von den Gemeinden selbst erhalten. Dies jedoch nur in dem Falle, dass es sich bei den betreffenden Beamten um reformwillige Kräfte handelt, die den Zielen der NGOs und Aktivisten gegenüber aufgeschlossen sind, und die Entwicklungsträger wissen, wie die neuen Strukturen zu nutzen sind.

Immer mehr Aktivisten kandidierten nun für Ämter auf Gemeindeebene und versuchten dabei, die Gemeindeverwaltung von den traditionellen, korrupten und inkompetenten Politikern zu befreien. Durch das Parteilistensystem und eine Dezentralisierungspolitik — beides Errungenschaften, deren Durchsetzung maßgeblich der philippinischen Linken zu verdanken ist — nahm die Wahlbeteiligung sprunghaft zu. Dies kann als die Grundlage einer »neuen Politik« gesehen werden.

Die Trapos von 2004

Die Visionen einer »neuen Politik« sind allerdings noch weit davon entfernt, vollständig umgesetzt zu werden. Die Regierungsführung in den Philippinen ist immer noch stark von traditioneller Politik geprägt.

Die 90-tägige Wahlkampfperiode dieses Jahres, bei der sich 17.000 Kandidaten aufstellen ließen, glich einem bizarren Festival, bei welchem die Parteien und ihre Kandidaten um die Aufmerksamkeit der Medien und die Anwesenheit von Bürgern bei diversen öffentlichen Veranstaltungen wetteiferten. Während dieser Zeit wurden die 43 Millionen Wähler umworben, bezahlt, überredet und bedroht, um ihre Unterstützung für einen bestimmten Kandidaten zu gewin-

nen. Wahlkampagnen wurden wie Unterhaltungsshows gestaltet. Politische Reden wurden zwischen Liedern und Tanzeinlagen, zwischen Komödien und Live-Auftritten hochbezahlter Fernseh- und Kinostars gehalten. Die Besucher/innen dieser Wahlkampfveranstaltungen wurden mit kostenlosen Mahlzeiten Gratis-T-Shirts und anderen Geschenken überhäuft. Ein besonders trauriger Aspekt des Wahlkampfes war dessen Gewaltdimension. Menschen wurden eingeschüchtert, bedroht und einige starben sogar während des Wahlkampfes.

Mangel an Standpunkten

Die Art und Weise, in welcher der Wahlkampf dieses Jahr geführt wurde, weist im Vergleich zu den letzten beiden Wahlen, enttäuschende und alarmierende Eigenschaften auf.

So hat es kaum Diskussionen und Debatten zu politischen, wirtschaftlichen oder außenpolitischen Themen gegeben. Die politischen Standpunkte der beiden Spitzenkandidaten — Gloria Macapagal-Arroyo und Fernando Poe Jr. — blieben vage und Poe weigerte sich sogar, an öffentlichen Podiumsdiskussionen während der Wahlkampfperiode teilzunehmen.

Meinungsumfragen zur Popularität der Kandidaten traten an die Stelle von thematischen und sachlichen Auseinandersetzungen. Während des gesamten Wahlkampfes ging es nicht um die Frage, wer das Land am besten regieren würde, sondern vielmehr, welcher der beiden Kandidaten höher in der Gunst der Wähler/innen stand. Macapagal-Arroyo und Poe beschränkten sich jeweils darauf, sich als der einzige Kandidat mit realen Siegchancen darzustellen. Die drei anderen Mitbewerber für das Präsidentenamt hatten zwar klarere politische Standpunkte, konnten aber keine guten Umfragewerte erzielen und hatten somit allenfalls Außenseiterchancen.

Engagement der Linken

Während des Wahlkampfes wandten die Linke und Entwicklungsorganisationen vielerlei Maß-

nahmen an, um die Wahlen von 2004 geordneter, sauberer und repräsentativer zu machen. Ihre Maßnahmen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, in parteipolitische und überparteiliche Maßnahmen.

Zu den parteipolitischen Maßnahmen ist die Einführung des Parteilisten-Systems von 1995 zu zählen. Viele NGOs und Advocacy-Gruppen setzten sich damals für die Einführung dieses Gesetzes ein und einige NGO — Experten waren bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfes beteiligt, welcher schließlich die Grundlage für das Gesetz bildete.

Die Wahlen von 1998 waren die ersten Wahlen, welche nach dem Parteilistensystem abgehalten wurden. Aufgrund der Neueinführung des Systems gelang es damals nur 13 der 123 konkurrierenden Parteien, mehr als zwei Prozent der Stimmen auf sich zu vereinen. 2001 stieg die Anzahl der Sitze, welche nach dem Parteilistensystem vergeben wurden, auf 20 und auf 24 in 2004. Dieser Anstieg mag auf den ersten Blick nicht besonders beachtlich erscheinen, doch wenn man in Rechnung stellt, dass immer mehr Wähler/innen auch für eine Parteiliste ihre Stimme abgeben, so gestaltet sich der Anstieg vielversprechend. Hatten 2001 noch nur 6.5 Millionen Wähler/innen unter der Rubrik »Party List« auf dem Stimmzettel eine Liste hingeschrieben, so waren es 2004 schon 13 Millionen. Die 24 Parteilistenabgeordneten, die diesen Mai in Parlament gewählt wurden, kommen aus 16 verschiedenen Parteien.

Laut AKBAYAN (eine Koalition von verschiedenen linken Gruppierungen) hat das Parteilistensystem sowohl in der Regierung als auch auf der Ebene der Wähler/innen eine neue politische Praxis eingeführt. Durch linke Kräfte — die aufgrund des Parteilistensystems ins Abgeordnetenhaus gewählt wurden — ist die Anzahl der Gesetze, welche sich mit sozialen Fragen beschäftigen, angestiegen und die Diskussionskultur im Kongress gefördert worden. Darüber hinaus sei sich die Wählerschaft in zunehmendem Maße unterschiedlicher parteipolitischer Programme innerhalb des Mehrparteiensystems bewusst und erkenne durchaus die Vorteile solcher Parteipolitik gegenüber personenbezogener Politik mit Unterhaltungsstars, Schönheitsköniginnen und Basketballstars.

Kampagnen für saubere Wahlen

Auf überparteilicher Basis organisierten Entwicklungs-NGOs und soziale Bewegungen während der diesjährigen Wahlen eine Initiative namens COMPACT für friedliche Wahlen (*COMPACT for peaceful elections* — CPE), die die Wahlen vom 2. bis zum 14. Mai beobachteten. Die CPE ist eine nationale Kampagne zivilgesellschaftlicher Organisationen, gemeindebezogener und kirchlicher Vereinigungen, privater und wirtschaftlicher Zusammenschlüsse sowie der Massenmedien, welche es sich zum Ziel gemacht haben, mittels ihrer moralischen und politischen Überzeugungskraft, politische Parteien und deren Kandidaten zu einem Pakt für friedliche Wahlen zu bewegen. COMPACT gelang es, alle größeren Parteien und deren Kandidaten zur Unterschrift eines von COMPACT verfassten Papiers zur Übereinkunft für friedliche Wahlen zu bewegen. Die Übereinkunft beinhaltete den Verzicht auf Staatsstreich, auf die »Gebühren für die Kampagnengenehmigungen« (*permit-to-campaign-fees*), auf Einschüchterung durch Privatarmeen und auf jede andere bekannte Form von Gewalt und Belästigung, welche eine freie Stimmabgabe und die grundlegenden Menschenrechte einschränken würden. COMPACT sprach sich gleichermaßen gegen jegliche Praxis des Stimmenkaufs aus. Ferner organisierte COMPACT eine Internationale Wahlbeobachtungsmission mit Mitgliedern aus Australien, Großbritannien, Finnland, Deutschland, Frankreich, Schweden, Japan, Schottland, Thailand und Südkorea.

Entwicklungs-NGOs und kirchliche Gruppen führten zudem Programme zur Bewusstseinsbildung für Wähler durch. Sie stellten Informationsmaterial zusammen und schickten Freiwillige zu den Wahlstationen, um die Durchführung der Wahlen zu überwachen und Unregelmäßigkeiten zu melden. Ziel war es, den Wähler/innen zur Seite zu stehen und Gewalt und Betrug zu verhindern.

Ausblick

Die Wahlen 2004 auf den Philippinen wurden sowohl von den einheimischen als auch den ausländischen Beobachtern als die gewalt-

tätigsten, unbeständigsten und teuersten Wahlen, die jemals auf den Philippinen stattfanden, bezeichnet. Das Wahlergebnis ist noch heute umstritten. Dank der Bemühungen von Freiwilligen und dem Anspruch von NGOs und sozialen Bewegungen, freie und faire Wahlen zu gewährleisten, konnten noch instabilere Szenarien vermieden werden.

Trotz all dieser Einschränkungen ist der Traum von einer »neuen Politik nicht mehr nur eine bloße Idee. Das Bewusstsein der philippinischen Wähler/innen für die Missstände und Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen ist bedeutend gestiegen und die Filipinos trauen sich in zunehmendem Maße, öffentlich Kritik zu üben. Auch die Projekte für *Good Governance* und Demokratisierung von Entwicklungs-NGOs haben an Kontur gewonnen. Das Abschneiden von alternativen Parteien hat gezeigt, dass die Wählerschaft immer besser über politische Themen und die Standpunkte der Parteien informiert ist. Die Beteiligung am Regierungsprozess, sei es auf nationaler oder lokaler Ebene, ist hoch und übersteigt die formal eingeräumten Möglichkeiten zur Beteiligung. Organisierte Gruppen sind sich heute ihrem Recht, sich am Entwicklungsprozess zu beteiligen, bewusst. Die Zivilgesellschaft sichert also insofern in vielerlei Hinsicht das Wohlergehen der philippinischen Demokratie. Auch wenn weiterhin viele Herausforderungen zu bewältigen sind, versteht es die philippinische Zivilgesellschaft doch, Möglichkeiten und Chancen zur Verbesserung der Umstände zu schaffen und umzusetzen.

Übersetzung: Susanne Feser
Bei diesem Artikel handelt es sich um eine gekürzte Fassung des Artikels: *New Political Opportunities through Governance. Civil Society Interventions in the 2004 Elections*, der im Rahmen des Wahlprojektes des Asienhauses entstanden ist. Die englische Langfassung ist unter <http://www.asienhaus.de/wahlen2004/philippinen/guerrero-election-philippines2004.pdf> erhältlich

Anmerkung:

1) Die Wahlbeteiligung bei den diesjährigen Wahlen lag bei 75 Prozent.