

Nachspielzeit

Im Januar 2001 musste Präsident Estrada seinen Hut nehmen. Seine Günstlingswirtschaft und die massiven Korruptionsvorwürfe gegen ihn hatten eine breite Protestbewegung entstehen lassen, *People Power Two* genannt. So hat gerade die Analyse der Demokratisierungsbewegung schon im letzten Jahr auch den Philippinenteil der südostasiens mitbestimmt. Doch so manche Querlinie zwischen Demokratisierung und Korruption wäre zu ziehen. Ein Blick auf das Geschäft philippinischer Wahlen beweist dies (S. 65-69).

Anfang 2002 erschütterten dann interne Korruptionsvorwürfe die philippinische Zivilgesellschaft. Doch die Kritik ging nicht weit genug, meinen Autoren aus dem orthodox-linken Spektrum; letztlich korrumpiere die Entwicklungshilfe als solche Land und Leute (S. 70-74).

Eine freie Presse spielt eine kaum zu unterschätzende Rolle für die Demokratisierung eines Landes. Wenn da nur nicht die zunehmende Kommerzialisierung der Medien und die Beeinflussung durch geschäftliche und politische Interessen wäre (S. 74-77).

Endlich greift die **südostasiens** auch einen der entschiedensten sozialen Kämpfe auf, der zur Zeit in den Philippinen gefochten wird: der Einsatz der angestammten Bevölkerung in Nordluzon für ihre Heimat und gegen den San Roque Großstaudamm (S. 78-80).

Die Amerikaner ziehen im Juli wieder aus den Südphilippinen ab, zwei der drei letzten Geiseln sind bei einer Rettungsaktion des Militärs ums Leben gekommen. Die Menschenrechtsverletzungen aber halten an. Eine Untersuchungsmission nach Brasilien berichtet (S. 80-83).

Schließlich noch ein Bericht von der Jahrestagung des philippinenbüros (S. 84) und ein Überblick über wichtige Entwicklungen in den letzten Monaten (S. 85-86).

Niklas Reese, Redaktion Philippinen

Ohne Moos nichts los

Die Ökonomie philippinischer Wahlen

von IBON

Das Wahlrecht gibt einem Volk die Gelegenheit, selbst zu bestimmen, wer die politische Richtung angeben und Programme zur Lösung von Problemen sowie zur gesellschaftliche Entwicklung garantieren soll. Daher sollten bei Wahlen Programme und Konzepte im Mittelpunkt stehen. Die Wähler/innen sollten nicht entscheiden, welcher der Kandidaten der populärste ist oder welcher ihnen am besten gefällt, sondern welcher unter ihnen die Interessen des Volkes am besten vertritt.

Ein Blick in die Geschichte der Wahlen in den Philippinen beweist jedoch das Gegenteil. Auf den ersten Blick mag zwar dem Volk das Vorrecht gegeben sein, denjenigen Kandidaten zu bestimmen, der fürs Regieren am besten geeignet ist, in Wirklichkeit jedoch sind die Menschen schlecht informiert und haben nur sehr begrenzte Optionen.

Trotz einer Vielfalt an politischen Parteien werden dem Wähler in jedem Wahlkampf aufs Neue von den alten und den neuen Köpfen die gleichen Versprechungen gemacht. Parteien werden nicht aus sachlichen und programmatischen Gründen ins Leben gerufen, sondern sind reine Zweckbündnisse auf Basis von Persönlichkeiten und Interessenslagern.

Wahlen in den Philippinen sind seit jeher eine Schlacht von Personen und Geld aus der Elite. Da Wahlen immer teurer werden, möchte die Wahlprüfungskommission (*Commission on Elections*, COMELEC) unnötig hohe Wahlkampfkosten verbieten lassen.

Solche Wahlen um Namen und Popularität haben Schauspielern, Sängerinnen und anderen Stars den Weg ins »Allerheiligste« politischer Macht geebnet, der bislang den *Warlords* sowie den traditionellen Politiker/innen und ihren Verwandten vorbehalten war.

Sollte dies etwa bedeuten, dass die philippinischen Wähler/innen einfach oberflächlich und unreif sind und die Politiker verdie-

nen, für die sie gestimmt haben? Bedeutet es, dass Wähler/innen gleichgültig sind oder dass sie Wahlen und die Regierung schon so satt haben, dass sie bereit sind, ihre Stimmen zu verkaufen?

Bedeutet dies, dass auch die Kandidat/innen mit guten Absichten, aber ohne das nötige Kleingeld den Gesetzen der Ökonomie philippinischer Wahlen folgen und ihre Seelen dem Teufel (d.h. den Günstlingen) verkaufen sollen, um im Popularitätswettbewerb Punkte machen zu können? Oder ist es einfach die Übertragung philippinischer Patronagepolitik in die Wahlarena?

Ein Vorrecht der Reichen

Die Verfassung von 1987 verlangt keinen bestimmten sozialen Status als Voraussetzung für die Übernahme von Regierungsämtern. Die hohen Wahlkampfkosten haben jedoch faktisch den Reichen das Privileg auf öffentliche Ämter verschafft. Sogar die »normalen« und »legalen« Ausgaben für die Wahl kosten bereits ein Vermögen.

Im Republic Act 7176 ist festgelegt, wie viel ein Kandidat oder eine politische Partei für den Wahl-

Der Bericht ist die gekürzte Fassung des Themenhefts Economics of Elections, das vom Forschungsinstitut IBON im Vorfeld der letzten Parlamentswahlen im Frühjahr 2001 herausgegeben wurde.

kampf ausgeben darf. Für die Wahlen im Mai 2001 konnten die Kandidat/innen, welche einer Partei angehören, drei Pesos, die unabhängigen Kandidat/innen fünf Pesos pro Wähler/in ausgeben. Parteien konnten ebenfalls fünf Pesos pro Wähler/in zahlen. Tatsächlich könnten Parteien somit acht Pesos pro Wähler/in ausgeben. (44 Pesos sind ein Euro). Allein für die Senatswahlen im Mai 2001 waren den Parteien und den unabhängigen Kandidat/innen Ausgaben von mehr als 5,4 Mrd. Pesos erlaubt.

Wohin fließen solch riesige Summen?

Theoretisch lassen sich die Wahlkampfkosten in drei Kategorien unterteilen: Propaganda, Organisation und Mobilisierung.

Die Kategorie Propaganda umfasst Poster, Transparente, Flugblätter oder Handzettel, Musterstimmzettel, Aufkleber, Taschenkalender, Pinnwände, Mützen, Hemden, Westen und politische Reklamespots. Die meisten Kandidat/innen verwenden einen Großteil ihres Geldes — über 30 Prozent — für die Herstellung und Verteilung solcher Materials.

»Organisation« umfasst Mietkosten für die Wahlkampfbüros, öffentliche Dienstleistungen, Kommunikation sowie Ausgaben für Mitarbeiterinnen und Wahlhelfer. Menschliche Arbeitskraft ist ein wesentliches Element jeden Wahlkampfes. Ausgaben für Löhne, Gehälter und Honorare fordern einen beträchtlichen Teil (über 20 Prozent) der Gelder für Organisation und für die gesamte Kampagne.

»Mobilisierung« beinhaltet Hotel- und Fahrtkosten der Kandidat/innen und des Wahlkampfteams, Miete und Spritkosten für Fahrzeuge sowie die Ausgaben für Material und Versand von Transparenten oder Postern.

Gewöhnlicherweise fließt der größte Teil des Wahlkampfbudgets (ca. 40 Prozent) in die Mobilisierung.

Neben den Kosten für Propaganda, Organisation und Mobilisierung während des Wahlkampfes fallen für die Kandidat/innen auch nach den Wahlen noch Ausgaben an, z.B. für die Beobachtung der Wahlen.

Die Angaben, welche die Politiker/innen diesbezüglich machen, umfassen nur einen geringen Teil dessen, was tatsächlich ausgegeben

wird. Trotzdem kann man bei einem genaueren Blick auf die Kosten einer mäßig großen Kampagne bereits eine Ahnung von den gigantischen Summen bekommen, die die Kandidaten aufbringen, um einen Posten in der Regierung zu erobern.

Die Poster etwa — unerlässlicher Bestandteil eines jeden Wahlkampfes — kosten bereits eine Menge. Eine Standardanzahl von 500.000 Farbpostern pro Druckauftrag kostet die Kandidat/innen 300.000 Pesos; darin nicht enthalten sind die Kosten für den Versand, die je nach Bevölkerung, Region und anderen Merkmalen variieren.

Für landesweite Kandidat/innen liegen die Versandkosten weit höher, da sie das gesamte Inselreich abdecken. Im Durchschnitt betragen sie 4 Mio. Pesos pro Druckauftrag.

Gewöhnlicherweise starten die Politiker/innen mindestens zwei Druck- und Versandaufträge, um während der Wahlkampagne sichtbar zu bleiben. Somit geben sie allein für den Druck der Poster mindestens 600.000 Pesos aus.

Handzettel oder Flugblätter kosten pro Stück 20 Centavos. Dem früheren Senator Ernesto Marceda, einem altgedienten politischen Strategen, zufolge muss ein Kandidat jeden Wähler mit mindestens 10 Handzetteln bombardieren, um sich bei ihnen einzuprägen.

Demnach musste ein Kandidat für den Senat bei den Wahlen im vergangenen Jahr für ca. 68,80 Mio. Pesos über 344 Handzettel drucken lassen.

Musterstimmzettel sind ebenfalls wichtig; ihr Preis variiert je nach Zusammenarbeit der Kandidat/innen mit lokalen Politiker/innen. Loren Legarda sagte, dass sie allein für Musterstimmzettel 3 Mio. Pesos aufbrachte.

(Wähler/innen müssen alle Namen der Kandidaten, die sie wählen wollen, handschriftlich auf dem Wahlzettel eintragen. Je präsenter ihnen ein Name ist, desto größer die Chance, dass diese Person auch gewählt wird — die Red.)

Kandidat/innen auf nationaler Ebene müssen somit mindestens 70 Mio. Pesos nur für Wahlkampfmaterial ausgeben. Dabei darf nicht übersehen werden, dass dieses umfangreiche Material nicht auf Programme ausgerichtet ist, sondern lediglich auf

die Person oder auf das Image, das ein/e Politiker/in vermitteln möchte. Die Masse von Postern, Handzetteln und Flugblättern dient dazu, Namen und Gesichter, nicht jedoch Konzepte, der Kandidat/innen in die Köpfe der Menschen einzuprägen, um sicherzustellen, dass die Stimmen am Wahltag zu ihren Gunsten verteilt werden.

Darüber hinaus reisen Kandidat/innen, die einen Platz in der Zentralregierung erringen möchten, persönlich durchs Land. Einige besitzen eigene Hubschrauber, andere nutzen den Service privater Luftfahrtgesellschaften und zahlen 40.000 Pesos pro Flugstunde.

Massenmedien

Nachdem die COMELEC das Verbot politischer Werbespots aufgehoben hat, war zu erwarten, dass die Kandidat/innen — besonders jene für nationale Ämter — die Massenmedien noch mehr für ihre Zwecke einspannen werden. Dies fordert eine Menge Geld, denn trotz eines von COMELEC verlangten Rabattes (30 Prozent für TV-, 20 Prozent für Radio- und 10 Prozent für gedruckte Werbung) liegen die Kosten für Werbespots noch sehr hoch.

Die COMELEC verhängte bestimmte Einschränkungen für politische Werbespots. So darf z.B. ein Kandidat fürs Senatorenamt während des gesamten Wahlkampfes 120 Minuten TV- und 180 Minuten Radiosendezeit nicht überschreiten und muss sich auf eine halbseitige Anzeige in einer Tageszeitung und eine Viertelseite einer Boulevardzeitung beschränken, die dreimal wöchentlich erscheinen darf.

Politische Werbespots lassen die Wahlkampfkosten massiv ansteigen. Trotz des von COMELEC angeordneten Rabattes geben die Kandidat/innen Millionen von Pesos dafür aus. Die Ausstrahlung eines 30 Sekunden langen Werbespots zur Hauptsendezeit im Fernsehen kostet die Politiker/innen zwischen 91.000 Pesos und 100.000 Pesos. Demnach muss ein/e Kandidat/in für eine tägliche Ausstrahlung des Werbespots über 60 Tage zwischen 5,5 und 6 Mio. Pesos bezahlen. Dabei weiß man, dass ein Spot mehrere Male in verschiedenen Medien erscheinen muss, um tatsächlich wirksam zu sein.

Eine ganzseitige Anzeige in einer Tageszeitung kostet schätzungsweise 100.000 Pesos. Ein Werbespot im Radio ist mit 1.000 Pesos pro Minute wesentlich billiger.

Gemäß den vorsichtigsten Schätzungen von Wahlkampfmanagern liegen die Kosten für Werbespots zwischen 12 und 24 Mio. Pesos.

Politische Jingles, die oftmals zur Verstärkung der Spots eingesetzt werden, kosten mindestens 10.000 Pesos.

Ironischerweise ist die Summe, die als Obergrenze gedacht ist, in der Praxis gerade mal die Untergrenze.

Bei den Präsidentschaftswahlen im Jahre 1992 hatte der Kandidat Eduardo »Danding« Cojuangco angeblich bereits während einer hektischen Woche alles ausgegeben, was für den gesamten Wahlkampf zulässig gewesen wäre.

Der aus dem Amt gejagte Präsident Estrada erklärte der COMELEC am Ende der Präsidentschaftswahl 1998, er habe lediglich

Geschenke aufbringen, um ihre politische Maschinerie aufrecht zu erhalten und um den Gegenkandidat/innen ihre Unterstützer zu entreißen. Dies geschieht meistens unter Verletzung des bestehenden Wahlrechtes.

Nicht nur die Regeln für Werbespots sind leicht zu umgehen, was sich an zahlreichen Beispielen zeigen lässt. Es ist allgemein bekannt, dass Politiker/innen auf Dauer nur Erfolg haben können, wenn sie bis hin zur lokalen (Barangay-) Ebene

ein eigenes politisches Netzwerk aufrechterhalten können. Dies bedeutet auch, dass ein System von »Kriegsführern« für den Wahlkampf mobilisiert werden muss, um den Konkurrenten wirksam entgegenzutreten.

Neben großzügigen »Geschenken« der Politiker/innen an die Dorfgemeinschaften

(z.B. eine Halle, ein Basketballplatz u.v.a.m.) erhalten viele sogenannten Koordinator/innen vor Ort auch Bargeld von ihren politischen Gönnern.

Es wird berichtet, dass diese Koordinator/innen monatlich mindestens je 15.000 Pesos verlangen, die höhergestellten sogar das Doppelte. Diese Summe steigt noch, wenn die politischen Gegner/innen in einen Kampf um die Gunst der Barangay-Koordinator/innen ziehen.

Manches Mal lassen die Politiker/innen über ihre Koordinator/innen Reis und andere Lebensmittel an jede Familie einer Dorfgemeinschaft verteilen, um im Gegenzug dafür bei der Wahl deren Stimmen zu bekommen.

Lokale Organisationen und Jugendgruppen, die Vorteile aus dem Wahlkampf ziehen möchten und Geschenke oder Spenden erbitten, erkennen nicht, dass sie dadurch das System der Patronage-Politik wesentlich stärken.

Auch vor den Medien macht die Korruption nicht halt, da sie Informationen liefern, die öffentliche Meinung formen und somit von gro-



Neben den Ausgaben für den Wahlkampf nehmen die Kandidat/innen auch oft den Dienst privater Image-Trainer in Anspruch — ein solcher Service ist entscheidend in einer Schlacht um Persönlichkeiten. Aufgabe der Image-Trainer ist es, den Politiker/innen zu helfen, ihre PR-Fertigkeiten weiter zu entwickeln und zu maximieren. Von Kundinnen, die für einen nationalen Posten kandidieren, verlangt Reli German, einer der besten Spezialisten des Landes auf diesem Gebiet, 1 Mio. Pesos.

Mit anderen Worten: Bereits die rechtlich erlaubten Aktionen einer Wahlkampagne kosten eine Menge. Man kann sich also ausrechnen, was die Politiker/innen und Kandidat/innen letztendlich wirklich ausgeben, wenn man bedenkt, wie Politik und Wahlen auf den Philippinen wirklich ablaufen

Gesetzeswidrige Ausgaben

Das Gesetz schreibt bis zum letzten Centavo genau vor, was die Kandidat/innen ausgeben dürfen.

ungefähr 118,5 Mio. Pesos ausgegeben und 116,4 Mio. Pesos an Beiträgen und Spenden erhalten, um sein Ziel zu erreichen.

Anderslautenden Berichten zufolge hat Estrada während des Wahlkampfes tatsächlich jedoch über 2 Mrd. Pesos von führenden Wirtschaftsvertretern erhalten (sie wurden später seine Günstlinge) — zusätzlich zu anderweitiger umfangreicher Unterstützung (Arbeitskraft, Material etc.), die aufgebracht wurde, um seine Kampagne zu unterstützen. Laut Gesetz war es ihm nicht erlaubt, mehr als 344 Mio. Pesos dafür auszugeben.

Patronagewahl

Das Phänomen der geldbestimmten Politik entsteht nicht etwa, weil philippinische Kandidat/innen besonders freigiebig oder verschwenderisch sind. In einer von Patronage bestimmten Wahl sind die Kandidat/innen gezwungen, sich selbst bestmöglich ins Rampenlicht zu stellen.

Ferner müssen sie Millionen von Pesos für den Wahlkampf und für

ber strategischer Bedeutung sind. Während der Wahlen 1992 beispielsweise gab eine Gruppe mit dem Namen »Bantay Media« eine Liste von Presse- und Fernsehjournalist/innen heraus, die bereits auf der Gehaltsliste bestimmter Politiker/innen standen. Sie sollen 100.000 Pesos erhalten haben, damit sie ihren Einfluss zugunsten der jeweiligen Kandidat/innen geltend machen. Bedenkt man die geringen Löhne vieler philippinischer Journalist/innen, dann sind sie ein leichtes Opfer für derartige korrupte Praktiken.

Wahlbetrug

Wenn es den Kandidat/innen nicht gelingt, sich gegenüber den anderen erfolgreich zu behaupten, dann gehen sie in ihrer Verzweiflung dazu über, die Stimmen ihrer Gegner zu stehlen. Dies sind die größten Formen des Wahlbetrugs.

Einige vermögende und listige Politiker/innen bestechen Wahlbeobachter gegnerischer Kandidat/innen, damit die Wahlbetrug zu ihren Gunsten begehen. Schlimmer noch: sogar COMELEC-Mitarbeiter und Lehrerinnen, die die Auszählung der Wahlen organisieren, sind anfällig für Bestechung.

Darüber hinaus nutzen einige dieser lokalen Regierungsmitglieder, die Klient/innen bestimmter politischer Patrone sind, ihre Autorität, um die ihnen unterstehenden Menschen zum Wahlbetrug zu zwingen.

Ein Regierungsbeamter in Quezon City wies beispielsweise ihm unterstehende Angestellte an, sich unter falschem Namen und falscher Adresse in mindestens zwei weiteren Barangays registrieren zu lassen. Aus Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, willigten die Angestellten ein. Am Wahltag waren sie dann an drei Orten zur Wahl aufgerufen — jede Stimme hatte eine entsprechenden Geldwert.

Das Wahlgesetz auf den Philippinen (*Omnibus Election Code*) hat verschiedene Vorschriften, die nachdrücklich von illegalen Ausgaben und dem Ausschöpfen bestimmter Quellen für den Wahlkampf abschrecken sollen. Stimmenkauf und -verkauf sind ebenso verboten wie Bestechung der Wähler/innen.

Sogar COMELEC-Mitarbeiter/innen bestätigen jedoch, dass

Stimmenkauf die am meisten verbreitete Form des Wahlbetrugs durch Politiker/innen ist. Dies gilt besonders für Kommunalwahlen, bei denen die Posten als Quelle zahlreicher »Nebeneinnahmen« besonders heiß begehrt sind wie z.B. der Kontrolle über die Regierungseinkünfte, Gelder aus dem *Pork Barrel* der jeweiligen Abgeordneten¹, Regierungsverträge, Lizenzen und sogar Anteile an illegalen Geschäften (Glücksspiele, Schmuggel).

Während der Wahl im Jahre 1998 wurden z.B. mehrere Fälle von Stimmenkauf auf lokaler Ebene bekannt. Wahlbeobachter/innen berichteten, dass in Lubao in der Provinz Pampanga Gutscheine an die Wähler/innen mit dem Hinweis verteilt worden seien, dass sie in Bargeld (zwischen 500 Pesos und 600 Pesos) eingetauscht werden könnten, sobald ein bestimmter Kandidat erfolgreich wiedergewählt sei.

Erschreckenderweise haben einige Menschen, zumeist aus den ärmeren sozialen Schichten, keine Bedenken, ihre Stimmen an die Politiker/innen zu verkaufen. Diejenigen Politiker/innen, die ihnen Geld für ihre Stimme bieten, sind in ihren Augen nicht anders als jene, die für ihre Wähler/innen die Kosten für eine teure Beerdigung übernehmen, eine Krankenhausrechnung begleichen oder ihnen andere Vorzüge, z.B. einen Arbeitsplatz oder den Bau einer Halle, bieten.

Mit anderen Worten: Stimmenkauf darf nicht einfach nur als Mittel gesehen werden, eine/n Gegner/in während der Wahl zu betrügen. Es muss auch im Zusammenhang der Patronagepolitik betrachtet werden. Darüber hinaus macht die extreme Armut, besonders auf dem Lande, den Stimmenkauf und verkauf praktisch zum Standard.

Zur Betrachtung der riesigen Summen, die Kandidat/innen und politische Parteien aufbringen müssen, ist es wichtig zu wissen, woher sie sich die notwendigen Mittel beschaffen, um in eine kostspielige politische Schlacht zu ziehen.

Alle Mittel sind recht

Artikel O des Omnibus Election Codes verbietet für Wahlkampftätigkeiten die Nutzung öffentli-

cher Gelder aus Stiftungen, Ausstattung und Einrichtung, die im Besitz und unter Verwaltung der Regierung stehen. Artikel V untersagt zudem die Finanzierung einer Kandidatur aus öffentlichen Fonds.

Es ist jedoch längst bekannt, dass Amtsinhaber die Mittel der Regierung für ihren Wahlkampf nutzen — sie finden zahllose Wege, um das Geld der Steuerzahler/innen in ihre Kanäle zur Finanzierung des Kampfes um die Macht fließen zu lassen. Politiker/innen würden alles tun, um sich einen gutbezahlten Posten in der Regierung zu sichern.

Eine andere lukrative Quelle zur Finanzierung des Wahlkampfes sind Großgrundbesitzer und Vertreter der Wirtschaft. Investitionen, bei denen diese Personen überzeugt sein müssen, dass sie sich auszahlen und amortisiert werden können. Im Gegensatz zu anderen Förderern, welche durch politische Vergünstigungen entlohnt werden, werden die Günstlinge (*Cronies*) zu Wirtschaftspartnern der siegreichen Kandidat/innen und verwandeln das Regierungsamt in eine Goldmine: durch Handelsvergünstigungen, Aufträge etc. und gründliches Ausplündern des Staatsäckers.

Um ihr eigenes Reich zu schützen und bei der Wahl Stimmen zu gewinnen, greifen einige Politiker/innen auch zu militärischen Mitteln: Die Philippinische Nationalpolizei hat mindestens 100 Privatarmeen aufgelistet, die unter dem Befehl dreier ehemaliger und amtierender Kongressmitglieder, vier Gouverneure und 15 Bürgermeister stehen. Wenn die Wahlen näher rücken, werden diese paramilitärischen Verbände eingesetzt, um die Gegner/innen ihrer Gönner und deren Mitstreiter zu bedrängen oder um durch kriminelle Handlungen wie Entführung gegen Lösegeld, bewaffnete Raubüberfälle, Erpressung und Drogenhandel Geld für den Wahlkampf zu beschaffen. ●

Übersetzung: Heike Aurin

Anmerkungen

- 1) *Pork Barrel* ist der umgangssprachliche Ausdruck für den Haushaltsposten, den Abgeordnete für Projekte in ihren Wahlkreisen zur freien Verfügung haben.