

Ein heißer Tanz

Über das Verhältnis von Regierung und Militär von Marcos bis Arroyo

von **Raymund Jose Quilop**

Das Verhältnis von ziviler politischer Führung und dem Militär war in den letzten Jahrzehnten einer starken Veränderung unterworfen. Während des Kriegsrechts (1972-81) hat Präsident Marcos die philippinische Armee (Armed Forces of the Philippines — AFP) unter seine persönlichen Kontrolle gebracht und sie auch im Griff gehabt; die institutionelle Kontrolle der Armee durch die amtlichen öffentlichen Institutionen wie Parlament und Gerichte kam jedoch schon bald völlig abhanden.

Unmittelbar nach Ausrufung des Kriegsrechts wurde der Kongress abgeschafft, von Marcos kontrollierte Richter hatten nun an den Gerichten das Sagen.

Geschickt wusste Marcos das Militär für seine persönlichen Interessen einzusetzen. Die Streitkräfte wurden zunehmend politisiert und der Zusammenhalt des Militärs bröckelte. Es stand über den zivilen Autoritäten und war allein Marcos untergeben. Statt darin geschult zu werden »die Gewalt zu meistern«, um die Philippinen gegen Gefahren für ihre Sicherheit zu verteidigen, wurden die Offiziere »Manager der zivilen Bürokratie«.

Felipe Miranda hat beobachtet, dass Marcos »die Aufgaben ausweitete, die das Militär bei nationalen Entwicklungsaufgaben übernehmen durfte, das Prestige der Institution ›Militär‹ erhöhte, die Bezahlung und Ausstattung der Soldaten verbesserte und den Offizieren weit mehr Möglichkeiten zu Karriere und persönlichen Vorteilen verschaffte.«

Indem er die Loyalität der Militärs, nicht aber ihre berufliche Leistung, zum Hauptkriterium für Ernennung und Beförderung machte, schuf Marcos ein Militär, das nicht den zivilen Autoritäten, sondern ihm persönlich verpflichtet war. Das verleitete das Militär, sich in die Politik einzumischen.

Aquino

Unter Präsidentin Corazon ›Cory‹ Aquino (1986-92) wurde das Militär wieder den zivilen Autoritäten unterworfen. Das hieß: Die AFP mussten wieder die zivile Kontrolle über das Militär akzeptieren und hatten nicht länger die Rolle, das herrschende Regime zu beschützen, sondern die Philippinen vor Sicherheitsgefahren.

Die Oberhoheit der zivilen Autoritäten war allerdings schwierig durchzusetzen. Klarer Ausdruck hierfür waren die vielen versuchten Staatsstriche gegen Aquino während der ersten drei Jahre ihrer Amtszeit.

Einige Gruppen innerhalb des Militärs — insbesondere diejenigen, welche die Staatsstriche gegen Aquino anzettelten, hatten Schwierigkeiten, den Grundsatz persönlicher Loyalität aufzugeben und sich ziviler Kontrolle zu unterwerfen. Sie waren besonders deswegen nicht bereit, ihre Treue von Marcos auf Aquino zu übertragen, weil sie eine Frau war und zudem die Witwe von Marcos' wichtigstem Gegenspieler Ninoy Aquino. Des Weiteren war Cory Aquino zwar Symbol für den bürgerlichen Widerstand gegen Marcos, verlor aber nach Ende der Diktatur zunehmend an politischer Unterstützung. Darum sahen die rechten Gruppierungen innerhalb des Militärs in dem damaligen politischen Durch-

einander eine Rechtfertigung dafür zu versuchen, Aquino mit verfassungswidrigen Mitteln aus dem Amt zu entfernen. Der Graben zwischen Aquino und dem Militär wurde zudem noch dadurch vertieft, dass Aquino versuchte, auch Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen und andere als links geltenden gesellschaftlichen Gruppierungen als Bündnispartner zu gewinnen.

Schließlich trugen die gescheiterten Bemühungen, Frieden mit der kommunistischen Aufstands- und der muslimischen Unabhängigkeitsbewegung zu schließen, dazu bei, dass das Militär, welches die Friedensgespräche entschieden abgelehnt hatte, Aquinos Politik für schädlich hielt.

Manche Gründe wurden vom gesamten Militär geteilt, manche Teile — wie etwa die *Reform the Armed Forces Movement (RAM)* — wollten sich aber schlicht ziviler Kontrolle nicht unterwerfen.

Darum musste Aquino Schritte einleiten, die das Militär zufrieden stellten. Sie entließ die Minister, die aus dem Gewerkschafts- und Menschenrechtsspektrum stammten. Sie übernahm eine ›Politik des totalen Krieges‹ gegen die kommunistischen Aufständischen, die das Militär schon länger gefordert hatte. Und sie erhöhte den Sold der Soldaten.

Andererseits wurden der Armee polizeiliche Aufgaben entzogen, ausgenommen in den Gebieten, in denen Kommunisten bzw. muslimische Separatisten einen beachtlichen

Der Artikel ist dem Themenheft *Arms and Militaries (2/2001)* der *Vierteljahrszeitschrift Kasarinlan* entnommen.

Einfluss hatten. Grundlage hierfür war der im Jahre 1990 verabschiedete Republic Act 6975, der das Department of Interior and Local Government (Innenministerium) wie auch die Philippine National Police schuf, die ihrem Charakter nach zivil ist. 1998 wurde dann die Hauptverantwortung für die Aufstandsbekämpfung wieder in die Hände der AFP gelegt.

Ramos

Die Regierung Ramos (1992-98) versuchte, Verfassungspatriotismus in den Offiziersrängen zu verankern. Während das Senioritätsprinzip — also die Amtsjahre — weiterhin eine Rolle bei der Beförderung spielten, bekam Amtsführung — insbesondere das Eintreten für die Verfassung und die zivilen politischen Institutionen — eine gleichrangige Bedeutung.

Aber Ramos' Vorliebe dafür, pensionierte Armeeoffiziere auf Schlüsselpositionen in der Regierung zu berufen, dürfte alle Versuche seiner Regierung, die Rolle des Militärs zu begrenzen, zum Scheitern gebracht haben. Für Carolina Hernandez ist »eine Umverteilung der Macht von militärischen zu zivilen Autoritäten unabdingbar« zur Festigung der zivilen Autorität. Da ist es nicht dienlich, wenn pensionierten Militärs zu viele zivile Schlüsselpositionen anvertraut werden. Denn, so Hernandez, »auch nach der Pensionierung werden Militäroffiziere weiterhin beruflich, institutionell, ihrer Einstellung nach und gefühlsmäßig mit dem Militär identifiziert«.

Darüber hinaus hat die Regierung Ramos die Rolle des Militärs im Bereich nationaler Entwicklungsaufgaben sogar noch verstärkt. Es wurde erwartet, dass Offiziere, das einfache Heer und die Ausrüstung des Militärs für Entwicklungsprojekte zur Verfügung stand. So konnte das Militär in die politische Entscheidungsfindung mit einbezogen werden, was manche fürchten ließ, dass sich ihm schließlich Türen öffnen, sich erneut in der Politik einzumischen.

Um weitere Angehörige der Streitkräfte zufrieden zu stellen und für sich zu gewinnen, hatte Ramos auch ein allgemeines Amnestieprogramm vorgelegt, das Offizieren, die an den Staatsstreichen der späten

1980er Jahre beteiligt waren, ermöglichte, wieder in den Militärdienst zurückkehren, ihre Gehälter rückwirkend zu erhalten und sie gar beförderte.

Die bedeutendste Entwicklung unter Ramos aber war die Billigung eines Modernisierungsprogramms für die AFP, die aus den Streitkräften eine professionelle, fähige und glaubwürdige Kraft für die Gewährleistung der Landessicherheit machen sollte. Das Militärkorps begrüßte dies, denn sie waren der Meinung, dass die Streitkräfte die Berechtigung hatten, gut ausgerüstet zu sein, was in ihren Augen unter der vorangegangenen Regierung vernachlässigt worden war.

Estrada

Dass Joseph Estrada (1998-2001) einen Zivilisten (Orlando Mercado — die Red.) an die Spitze des Verteidigungsministerium stellte, hielten manche Beobachter für einen richtigen Schritt, um das Militär unter zivile Kontrolle zu stellen. Dennoch entwickelte sich bald ein Konflikt zwischen dem Verteidigungsministerium und einigen Generälen, denen der Führungsstil des Ministeriums nicht gefiel. Sie waren der Meinung, dass der Minister das Militär, seine Kultur und seine Traditionen nicht wertzuschätzen wusste. Dem Militär missfiel etwa, dass Mercado die veruntreuten Gelder des Pensionsfonds des Militärs (*AFP Retirement and Separation Benefits System*) zu einem Thema in den Medien machte, anstatt die Gelegenheit mit den betroffenen Offizieren hinter verschlossenen Türen zu klären.

Das Militär fürchtete gar, dass auch Estrada das Militär nicht wertzuschätzen wusste, so etwa als er 1999 lieber an der Hochzeit eines ehemaligen Starletts teilnahm als an der Hundertjahrfeier der Philippinischen Militärakademie PMA, der wichtigsten militärischen Ausbildungsstätte des Landes.

Es gefiel dem Militär auch nicht, dass der Präsident nach seinem Amtsantritt 1998 wegen der Wirtschaftskrise vorerst das Waffenkauflprogramm im Rahmen des Modernisierungsprogramms auf Eis legte. 1999 ordnete er jedoch an, das Programm fortzuführen, und stellte dem Militär dafür 5,4 Milliarden Pesos

(damals 130 Millionen Euro) zur Verfügung.

2000 übernahm Estrada dann die Politik des »totalen Krieges« gegen die muslimische Unabhängigkeitsbewegung MILF, die das Militär seit langem gefordert, Ramos aber noch abgelehnt hatte (Ramos hatte vielmehr 1996 einen weitreichenden Friedensvertrag mit der anderen Unabhängigkeitsbewegung MNLF geschlossen — die Red.). Estrada ordnete an, die MILF-Lager in Mindanao zu erobern an, die zugleich Militärlager und »befreite Gemeinwesen« waren. Im Juli 2000 wurde schließlich das Hauptlager Camp Abubakar erobert (siehe zum »totalen Krieg«: **südostasien** 2+3 / 2000).

Estrada beauftragte das Militär auch, die Abu Sayyaf zu bekämpfen, v.a. nachdem diese im April 2000 21 Tourist/innen auf der Insel Sipadan (Malaysia) als Geiseln genommen hatten.

Schätzungen gehen davon aus, dass die Regierung über 1,2 Milliarden Pesos für den Krieg gegen die MILF und eine ähnlich hohe Summe für ihren Kampf gegen die Abu Sayyaf ausgab. Diese Kriege dürften das Militär mit Estrada versöhnt haben.

Nichtsdestotrotz entschied die Militärführung im Januar 2001, Estrada die weitere Unterstützung zu entziehen, nachdem mehrere Millionen Menschen bei landesweiten Demonstrationen infolge eines monatelangen Amtsenthebungsverfahrens gegen Estrada dessen Rücktritt gefordert hatten. Das Verfahren war ins Stocken geraten und auch die Militärführung zu der Auffassung gelangt, dass dem Präsidenten mittlerweile das »moralische Recht« abhanden gekommen sei, das Land weiterhin zu regieren. (siehe zu »*People Power Two*«: **südostasien** 1/2001) Dieser Schritt wurde von einigen begrüßt, die hier einen Hinweis darauf entdeckten, dass das Militär nicht länger fraglos dem Präsidenten gehorchte. Anders als Marcos konnte Estrada das Militär nicht für die Sicherung seiner persönlichen Interessen instrumentalisieren.

Von nun an dürfte es jedoch für jeden Präsidenten zweifelhaft sein, ob er oder sie sich auf das Militär verlassen kann. Und mehr als das: das Militär scheint signalisiert zu haben, dass ein Präsident, der im Amt bleiben möchte, von der Unterstüt-

zung des Militärs abhängig ist — eine Tatsache, die das Militär ausnutzen dürfte.

Macapagal-Arroyo

Zu Beginn der Präsidentschaft von Gloria Macapagal-Arroyo hatte das Militär einige positive Reaktionen erhalten, weil es einem korrupten Regime die Unterstützung entzogen und die Übernahme der Macht durch die Vizepräsidentin zugelassen hatte, statt selbst die Macht zu ergreifen.

Bald aber erlitt das Ansehen der Armee Schaden, weil Vorwürfe aufkamen, dass es unrechtmäßige Waffenkäufe gegeben habe und sich hohe Militärs in Machtkämpfe um die Spitzenpositionen in der Armee verstrickten.

Die Präsidentin wollte vermeiden, dass wie unter Marcos Probleme dadurch entstehen könnten, dass Amtszeiten der Armeeführung verlängert werden. Sie erklärte recht früh, dass sie die Amtszeit von Angelo Reyes als Chief of Staff (der obersten Position in der AFP) nicht verlängern würde und benannte sogleich einen Nachfolger, um den Machtkämpfen einen Riegel vorzuschieben. (Seitdem benennt die Präsidentin nahezu alle zwei bis drei Monate einen neuen Chief of Staff — die Red.)

Es ist auffällig, dass die Präsidentin gezielt versucht, die Unterstützung des Militärs zu gewinnen. Sie besucht Militärlager, erhöhte den Sold der Soldaten und machte Angelo Reyes zu ihrem Verteidigungsminister. Auch andere Militärs, die Arroyo bei der Machtübernahme behilflich gewesen sind, wurden mit Posten belohnt.

Als Ende April 2001 Estrada wegen Ausplünderung vor Gericht gestellt und verhaftet wurde, versammelten sich seine Anhänger/innen zu Hunderttausenden vor dem EDSA-Schrein und verlangten den Rücktritt von Arroyo und die Wiedereinsetzung Estradas. Im Angesicht der zahlreichen Menschen forderten die Führer von Estradas Anhängern das Militär auf, Arroyo die Unterstützung zu entziehen. Doch

das Militär blieb Arroyo treu und verteidigte gemeinsam mit der Polizei den Präsidentenpalast gegen die Mengen von Estrada-Anhängern, die den Palast zu stürmen versuchten. Erneut wurde die Bedeutung der Unterstützung des Militärs für die zivile Regierung unter Beweis gestellt.

Fazit

Seit Jahrhunderten fragen politische Philosophen: Wer bewacht und beschützt die Beschützer? (*Who guards the guardians?*).



Philippinischer Soldat bei der Ausbildung

Foto: A. Krause

Die philippinische Erfahrung lässt in dieser Hinsicht einige zentrale Punkte deutlich werden. In einer demokratischen Gesellschaft wie den Philippinen muss das Militär der zivilen Oberhoheit untergeordnet bleiben und sich der Verfassung unterwerfen. Dazu müssen Führungspersönlichkeiten des Militärs so sozialisiert sein, dass sie diese Unterordnung akzeptieren.¹ Politische Führungspersönlichkeiten müssen zudem ihre Regierungsaufgaben sachgemäß wahrnehmen, weil sich ansonsten das Militär eingeladen fühlen könnte, sich in politische Angelegenheiten einzumischen. So gab es unter Estrada immer wieder Gerüchte von Staatsstreichen, weil dessen Regierung offensichtlich schlecht arbeitete und die Bevölkerung mit ihrem Unmut nicht hinter dem Berg hielt; das hätte das Militär ermutigen können, sich dafür verantwortlich zu fühlen, die philippinische Gesellschaft vor einem weiteren Niedergang zu »retten«.

Ein weiterer zentraler Stellenwert ist die Begrenzung des Militärs auf seine eigentliche Aufgabe, das Land gegen äußere und innere

Bedrohung zu schützen. Wenn auch die Mithilfe bei nationalen Entwicklungsprojekten eine Aufgabe des Militärs sein könnte, sollte diese bloß zweitrangig bleiben. Denn das Militär wird bei der Wahrnehmung seiner vorrangigen Aufgabe geschwächt und die militärische Ausrüstung wird zu sehr in Anspruch genommen. Das mag die Soldaten demoralisieren und dazu verleiten, sich in die politische Entscheidungsfindung einzumischen. (In diesem Zusammenhang ist es zudem bedenklich, pensionierte Militärs in Schlüsselpositionen der zivilen Verwaltung zu berufen, auch weil dies zivile Beamte desillusioniert und, worauf Hernandez hinwies, Militärs auch auf zivilen Posten militärischem Denken und den Interessen des Militärs verbunden bleiben.)

Darum sollten Regierungsprogramme darauf abzielen, aus den Streitkräften eine professionelle und zugleich entpolitisierte Kraft zu machen. Nur eine klar definierte Rolle — die Sicherheit der Philippinen zu gewährleisten — hält das Militär davon ab, Aufgaben wahrzunehmen, die nicht seine eigentlichen sind. Nämlich sich in die Politik einzumischen oder über Gebühr in Entwicklungsprojekte involviert zu sein.

Übersetzung: Niklas Reese

Anmerkung

- 1) Die Armee besitzt eine überlegene Organisation. Und kontrolliert die Waffen. Alfred McCoy weist darauf hin, dass »das Militär nur gehorcht, wenn es will« und es darum eine wichtige Frage ist, wie man »eine Armee dazu bringt, sich ziviler Autorität zu unterwerfen«. Die Sozialisierung der Führungspersönlichkeiten im Militär hält er dabei für einen Schlüsselfaktor, damit das Militär sich der zivilen Autorität unterwirft und die politischen Vorgaben umsetzt, die die Regierung formuliert. Dabei tragen nicht nur die Militärakademie und andere Ausbildungsstätten zur Sozialisation bei. Die Aus- und Weiterbildung prägt zwar erheblich das Denken und Selbstverständnis des Militärs, das politische und militärische Umfeld, dessen Teil sie nach Berufseintritt werden, nimmt aber nicht minder Einfluss darauf.