

Wer unter uns Präsident ist...

Philippinische Eliten und Demokratie

Der Rausch ist vorbei, die Wirkung der Droge Demokratie verfliegen. Dreieinhalb Jahre nach den im In- und Ausland als „Wunder-Revolution“ gefeierten Ereignissen vom Februar 1986 hat die allgemeine Euphorie Ernüchterung Platz gemacht. „People Power“, für einige Wochen auf den Straßen Manilas sichtbar, ist zur bloßen Formel verkommen, die umso weniger überzeugt, je öfter sie in politischen Festtagsreden beschworen wird. Die gesellschaftliche Umwälzung, die zeitweilig möglich schien, hat nicht stattgefunden. Das „Volk“, also die arme Mehrheit der Filipinos, ist von einer Beteiligung an der Macht so weit entfernt wie eh und je.

„Reconciliation“ (Versöhnung) hatte das Motto der Regierung Aquino in ihren ersten Amtsmonaten gelaftet; unter dem Druck des Militärs, das zunehmend eine Schlüsselposition im Staatsapparat einnahm, wurde stattdessen Schritt für Schritt der Kampf gegen den nicht integrierten Teil der Opposition verschärft. Auf den Punkt gebracht hat diese Strategie der ehemalige Verteidigungsminister Enrile, der forderte, mit der neugewonnenen demokratischen Reputation im Rücken den „totalen Krieg gegen die Linke“ zu führen. Wichtige Instrumente des „Low Intensity Warfare“ sind die „Vigilantes“, Bürgerwehren, die seit Anfang 1987 vermehrt von Staat und Militär toleriert, gefördert oder sogar initiiert werden. Daß diese Strategie nicht neu ist, sondern in einer Reihe anderer Länder (insb. Thailand) bereits mit Erfolg exzerziert wurde, ist bekannt, ebenso der Einfluß der USA. Ex-Präsident Reagan erklärte in einem bemerkenswert offenen Interview, sein Land unterstütze nicht nur regierungsfeindliche Contras wie in Nicaragua, sondern eben auch regierungsfreundliche wie in den Philippinen.

Dennoch wäre es kurzsichtig, die „Rückkehr zur Demokratie“ als bloße Theaterveranstaltung abzutun, die Machtverschiebungen innerhalb einer herrschenden Gruppe mit revolutionä-

rem Glorienschein versieht. Die Philippinen sind eines der wenigen Länder der Erde, in denen die Ablösung einer Regierung durch Wahlen überhaupt praktisch denkbar ist. Selbst der als „Diktator“ geschmähte Marcos hatte es nötig, Stimmen zu kaufen und Ergebnisse zu fälschen, und er stürzte schließlich über die „Snap Election“ von 1986.

Seither haben auf allen Ebenen Wahlen stattgefunden (Verfassungsreferendum mit Präsidentenbestätigung, Kongresswahlen, Kommunalwahlen und schließlich im März 1989 Wahlen der Barangay-Vertreter), die zumindest prinzipiell den Normen westlicher Demokratievorstellungen genügen: Wähler hatten die Möglichkeit, sich zwischen verschiedenen Kandidaten frei und geheim zu entscheiden. Die verbreiteten Gewalttätigkeiten und politischen Morde im Vorfeld ändern an dieser Feststellung nicht viel. Zudem ist die Wahlbeteiligung durchweg hoch (seit 1946 ca. 80% sowohl bei nationalen als auch bei lokalen Wahlen); Politik wetteifert mit Basketball um den Rang des häufigsten Gesprächsgegenstandes.

Auch kritische Beobachter stimmen darin überein, daß die Siege der Aquino-Administration der Stimmung der Bevölkerung entsprachen. Trotz des rapiden Nachlassens der Cory-Begeisterung ist die Präsidentin immer noch populär. Eine alternative Figur, die in einem politisch polarisierten Land integrativ wirken und so Mehrheiten hinter sich scharen könnte, ist rechts wie links nicht in Sicht.

Die demokratische Legitimation der Regierung kann so nur mit Hinweis auf ihre bloß populistische Qualität, auf das Fehlen jedweder programmatischer Aussagen, bezweifelt werden. Konsequenterweise müßte solche Kritik aber auch die „älteste Demokratie der Welt“ treffen: Das politische System der Philippinen ist nach der neuen Verfassung ebenso wie früher eine getreue Kopie des US-Vorbilds. Dies gilt für die Aufgabenverteilung zwischen Präsident(in), Kabinett, beiden Kammern des Parlaments (Senat und Repräsentan-

tenhaus) ebenso wie für die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Politische Parteien fungieren in diesem System weniger als Träger von Ideologien und Interessen als ein persönliches Transportmittel von Kandidaten, die bestimmte Positionen anstreben.

Das politische System der Philippinen

In der Übernahme der amerikanischen Vorstellung von Demokratie liegt jedoch der Schlüssel für die wirkliche Problematik der philippinischen Politik. Der vollständig auf Personen bezogene Wahlkampf treibt auch in den USA zuweilen seltsame Blüten: Oft genug siegt nicht der Kandidat, der am überzeugendsten die Interessen seiner Wähler vertritt, sondern der, der die beste Werbeagentur, die meiste Sendezeit, den größten Anzeigenraum etc. bezahlen kann. Die wesentlich schärfere und tiefere Kluft zwischen Arm und Reich in den Philippinen vorausgesetzt, führt das gleiche System hier dazu, daß die politische Macht exklusiv für die Elite reserviert bleibt. Ein erfolgverspre-

chender Wahlkampf für einen Sitz im Kongreß oder einen Gouverneursposten kostet deutlich über eine Million Pesos (ca. 50.000 US-\$), selbst Positionen auf lokaler Ebene sind immer noch teuer genug. Wer solche Summen nicht aus seinem Privatvermögen aufbringen kann, ist auf die Unterstützung von Sponsoren angewiesen und bleibt jenen durch das äußerst wirksame Prinzip des „Utang na Loob“ (Dankesschuld) verbunden. Auf äußerst demokratische Weise ist so sichergestellt, daß stets eine solide Mehrheit in allen politischen Gremien die Interessen der Oberschicht vertritt.

Hierin liegt jedoch noch keine Besonderheit der Philippinen; hier wie anderswo bilden Gesetze und Institutionen nur den Rahmen, in dem sich die tatsächlichen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zur Geltung bringen. Einzigartig wird die Situation erst, wenn man die soziale Struktur der machthabenden Gruppen mit in die Betrachtung einbezieht: Anders als in vergleichbaren Ländern konnte in den Philippinen eine weitgehend geschlossene Elite

über viele Jahrzehnte hinweg ihre Position unangefochten erhalten.

Die Elite: Fest im Sattel unter allen Herren

Viele Familien, die heute wirtschaftliche und/oder politische Macht besitzen, gehörten bereits unter den Spaniern zur „Principalia“, der einheimischen Oberschicht. Die spanische Kolonialmacht, nie in der Lage, mit eigenem Personal die Verwaltung und geordnete Ausbeutung des Landes durchzuführen, war auf die tätige Mithilfe dieser philippinischen Subelite angewiesen. Der Wechsel der Kolonialmacht zu den Amerikanern um die Jahrhundertwende stärkte die Position der Principalia weiter: Gebildet und weltläufig, hatte sie bei der Verteilung der spanischen (vor allem Kirchen-) Ländereien einen erheblichen Startvorteil.

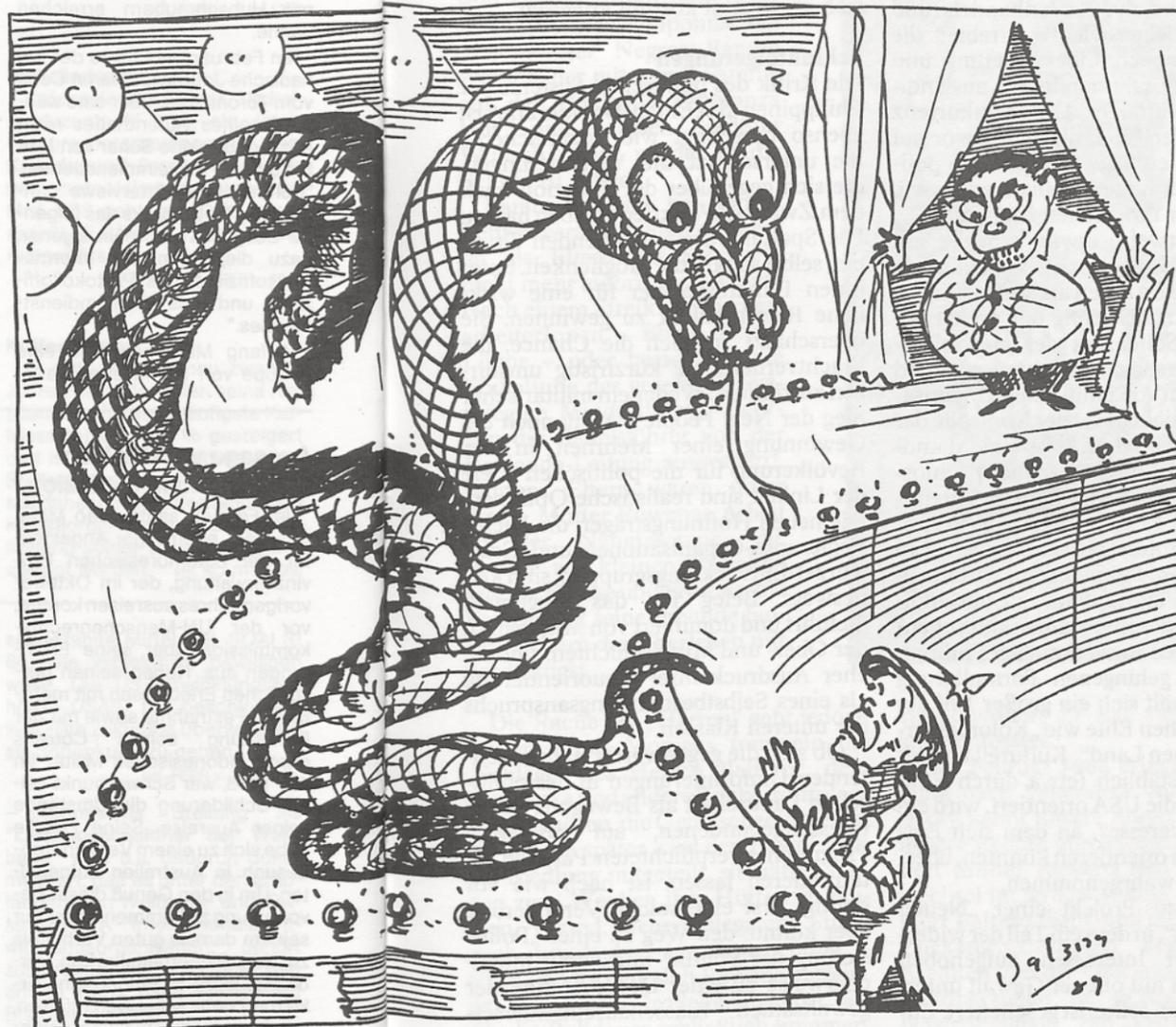
Die Produktionsweise auf dem Land hatte sich durch die Öffnung der Philippinen für den Weltmarkt tiefgreifend verändert. Die neuen „landwirtschaftlichen Unternehmer“ fanden sich mit der Produktion und Vermarktung von

„cash crops“ (v.a. Zuckerrohr, Kokospalmen, Hanf) naturgemäß besser zurecht als die Kleinbauern; zudem nutzten sie ausgiebig ihre überlegenen Kenntnisse des amerikanisierten Zivilrechts, um sich den Löwenanteil des Ackerlandes zu sichern.

Erst in diesem Prozeß entwickelte sich die auf „quasifeudalen“, personenbezogenen Abhängigkeitsverhältnissen beruhende Sozialstruktur der Philippinen, die bis heute nur einen Teil ihrer Wirksamkeit eingebüßt hat. Das Verhältnis zwischen Grundbesitzer und Pächter geht über ein ökonomisches Tauschverhältnis weit hinaus, Patronage auf der einen Seite entspricht der Verpflichtung zur Loyalität auf der anderen. Eine Reihe von kulturellen Mechanismen wie Dankesschuld, (die schon für die Überlassung von Ackerland und Saatgut anfällt) oder „Compadrazgo“ (Patenschaft, oft für die Kinder Untergebener) stützt und stabilisiert die so begründete Sozialstruktur.

Eine Reihe von Besonderheiten der philippinischen Politik, die dem ausländischen Beobachter zuweilen skurril erscheinen, werden vor diesem Hintergrund erklärlich und zeigten sich schon bei den ersten Wahlen unter amerikanischer Herrschaft. Das von den Amerikanern übernommene Zwei-Parteien-System war von vornherein nur der formale Rahmen, in dem sich auf persönlichen Bindungen beruhende Allianzsysteme organisierten; konsequenterweise wechselten (und wechseln) ganze Gruppen regelmäßig die Partei wie das Hemd. Wahlentscheidungen gründen sich nicht auf (ohnehin nicht vorhandene) politische Programme, sondern auf Loyalität, Dankesschuld für erhaltene Vergünstigungen und Hoffnung auf zukünftige persönliche Vorteile. Selbst Stimmenkauf ist nicht systemfremde Korruption, sondern gliedert sich in zwei Teile: Der Wähler erbittet eine Beihilfe oder einen Kredit (oder eben andere Vorteile, z.B. einen Ausbildungsplatz für ein Kind) und fühlt sich aufgrund von Dankesschuld und Loyalität zur „richtigen“ Stimmabgabe verpflichtet. Hinzu kommt, daß Wahlen wie das Wetten beim Hahnenkampf ablaufen: Die Unterstützer des später erfolglosen Kandidaten haben in der nächsten Amtsperiode keinerlei Vorteile zu erwarten. Wer sich also während des Wahlkampfes zum Favoriten aufschwingt, kann mit ganzen Scharen zusätzlicher Anhänger rechnen.

Es ist klar, daß ein solches System kaum Chancen für Kandidaten bietet, die nicht schon von vornherein der mächtigsten Gruppe angehören und von ihr unterstützt werden. Sie haben kaum Gelegenheit, in einem ausreichenden Maß Loyalität auf sich zu ziehen; für eine erfolgreiche Kampagne und die vielen kleinen Unterstützungs-



„Die neuen Kleider der Oligarchie“

leistungen fehlt ihnen schlicht das Geld. Das zunehmende „sponsoring“ von „armen Jungen mit Talent“ durch Mitglieder der Elite ändert hieran nichts, denn die Verpflichtung gegenüber den Wohltätern ist im philippinischen Wertesystem unüberwindlich.

Wahlen in den Philippinen waren und sind so Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Fraktionen der herrschenden Elite und keine Auseinandersetzungen zwischen Gruppen unterschiedlicher sozialer Herkunft. Hierin ist die Wurzel für das Scheitern Marcos' zu sehen: Jener hatte versucht, seiner eigenen Fraktion exklusiv und dauerhaft den Platz an der Sonne zu reservieren und die oppositionellen Familien (Cojuanco, Aquino u.v.m.), die soziologisch der gleichen Gruppe angehören, ins Abseits zu stellen. Die Aquino-Administration ist hier ungleich flexibler; sie ist bemüht, alle Fraktionen außer einigen notorischen „Cronies“ (Marcos-Loyalisten) in einem Abwehrkampf gegen die Bedrohung von unten zusammenzufassen.

Wahlen in den Philippinen waren und sind so Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Fraktionen der herrschenden Elite und keine Auseinandersetzungen zwischen Gruppen unterschiedlicher sozialer Herkunft.

Daß ein solcher Schulterschuß der Eliten überhaupt notwendig wird, ist für die Philippinen eine relativ neue Erfahrung. Bis in die zweite Hälfte des Jahrhunderts hinein bildeten sie eine homogene, nach außen hin abgeschlossene Gruppe mit fast unumschränkter Machtausübung. Solange Großgrundbesitz die bei weitem wichtigste Grundlage der Elitezugehörigkeit bildete, waren Interessengegensätze innerhalb der herrschenden Gruppen eher marginal. Höhere Bildung und der Zugang zu Machtpositionen in Politik, Verwaltung, Militär und Wirtschaft waren exklusiv für die Besitzenden reserviert. Auf dieser Basis war ein hohes Maß an Integration und moralischer Solidarität gesichert, das durch intensive soziale Beziehungen innerhalb der Elite zusätzlich gestützt wurde.

Ende der Autokratie?

Durch eine Reihe von sozialen und ökonomischen Veränderungen hatte sich dieses Bild jedoch schon Anfang der siebziger Jahre tiefgreifend verändert. Die nichtlandwirtschaftliche Produktion hatte sich zu einem wesentlichen Wirtschaftsfaktor entwickelt und die Bedeutung professioneller Tätigkeiten vor allem im städtischen Bereich rasch zugenommen. Die neuen Zugangswege zu Macht und Einfluß änderten zunächst kaum etwas an der personellen Zusammensetzung der herrschenden Gruppen, denn sie blieben wiederum für die ohnehin Reichen reserviert. Die Klasse als Ganzes aber verlor in diesem Prozeß Macht, indem sie einen bedeutenden Teil ihrer sozialen Funktion, besonders auf dem Land, einbüßte. Von entscheidender Bedeutung war hier die Entstehung gegensätzlicher Interessen innerhalb der Elite, die Solidarität und Integration deutlich reduzierte. Zwischen Binnenmarkt- und Exportproduzenten war eine grundlegende Konfliktlinie entstanden, also im Agrarbereich z.B. zwischen Reis- und Zuckeranbauern. War für erstere die Kontrolle des Außenhandels und Protektion lebenswichtig, strebten die Exporteure nach Liberalisierung und Öffnung der Ökonomie für ausländische Investitionen. Die Konkurrenz innerhalb der Elite, die sich zuvor auf die „Spielwiese“ des Kampfes um politische Ämter hatte kanalisieren lassen, erreicht hier ihre vitalen Interessen.

Paradoxerweise erwies sich die seit dem Zweiten Weltkrieg zunehmende Bedrohung von unten als das wichtigste Moment zur Sicherung der prekär gewordenen Solidarität der Herrschenden. In den sechziger Jahren entstand eine Vielzahl von politischen Organisationen, die nicht unter der Kontrolle der Eliten standen: Industrie- und Landarbeiter und Subsistenzbauern schlossen sich zu Gewerkschaften, Vereinigungen und Kooperativen zur Vertretung ihrer Interessen zusammen. Ein aufsteigender Nationalismus witterte in der engen Verknüpfung mit ausländischen (v.a. natürlich amerikanischen) Interessen den Ausverkauf der Philippinen. Einer gelungenen Formulierung zufolge verhält sich ein großer Teil der philippinischen Elite wie „Kolonialherren im eigenen Land“: Kulturell und oft genug buchstäblich (etwa durch Emigration) auf die USA orientiert, wird ein „Nationalinteresse“, an dem sich Entscheidungen orientieren könnten, überhaupt nicht wahrgenommen.

Das Marcos-Projekt einer „Neuen Gesellschaft“, in dem ein Teil der widersprüchlichen Interessen aufgehoben und der Rest mit offener Gewalt unterdrückt werden sollte, ist gescheitert. Zugleich sollten Ideen, die von einem „guten Diktator“ die Lösung der philip-

Die Spaltung der herrschenden Gruppen selbst schafft die Möglichkeit, unter ihnen Bündnispartner für eine wirkliche Reformpolitik zu gewinnen.

pinischen Probleme erwarten, endgültig diskreditiert sein. Faktisch sind sie nach wie vor verbreitet, und auch fortschrittliche Kräfte samt internationaler Solidaritätsbewegung erweisen sich als nicht immun: Aquinos Entscheidung, ein Landreformgesetz nicht in von Marcos ererbter Machtvollkommenheit persönlich zu erlassen, sondern dem (erwartungsgemäß wiederum von der Elite kontrollierten) Parlament zu überlassen, stieß 1986/87 auf heftige Kritik. Als Voraussage aber sei erlaubt: wer auch immer in philippinischen Kontext absolute Macht ausüben kann, wird sich als absolut korrupt erweisen.

Schlußfolgerungen

Die Kritik des politischen Systems der Philippinen als „Eliten-Demokratie“ ist ebenso berechtigt wie unzureichend. Sie unterschätzt die Veränderungen, die sich gegenüber der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg ergeben haben: Die Spaltung der herrschenden Gruppen selbst schafft die Möglichkeit, unter ihnen Bündnispartner für eine wirkliche Reformpolitik zu gewinnen. Sie überschätzt zugleich die Chance, die Machtverhältnisse kurzfristig umstürzen zu können: Weder ein militärischer Sieg der New People's Army noch die Gewinnung einer Mehrheit in der Bevölkerung für die politischen Ziele der Linken sind realistische Optionen. Die neuen Hoffnungsträger, die Nicht-Regierungs-Organisationen und Graswurzel-Entwicklungsgruppen, sind keineswegs Beleg für das Gegenteil. Geführt und dominiert von Mitgliedern der Ober- und Mittelschichten, sind sie eher Ausdruck ihrer Neuorientierung als eines Selbstbestimmungsanspruchs der unteren Klassen.

Ob sich die gegenwärtig zu beobachtenden Umformierungen in der politischen Landschaft als Bewegung zu interessengebundenen, auf politische Programme verpflichteten Parteien interpretieren lassen, ist nach wie vor strittig. Erst eine solche Veränderung aber könnte den Weg zu einer „Politisierung der Politik“ und damit möglicherweise zu einer De-Eskalation der gewaltsamen Klassenausinandersetzungen freimachen.

Erhard Berner