

Die Präsidentschaftswahlen in den Philippinen

Howard Loewen

Am 24. Juni 2004 erklärte der philippinische Kongress Gloria Macapagal-Arroyo offiziell zur Siegerin der Präsidentschaftswahlen. Mit einem knappen Vorsprung von 1,1 Million Stimmen setzte sich Arroyo gegen ihren stärksten Konkurrenten um das Präsidentenamt, Fernando Poe Jr., durch. Sie ist nun für 6 Jahre legitimiert, den philippinischen Staat zu regieren.

Die ersten drei Jahre der Präsidentschaft Arroyos standen überwiegend im Zeichen von Bemühungen, ihre Position als umstrittene Nachfolgerin von Joseph Estrada zu stabilisieren, der nach politischen Unruhen und militärischem Druck durch eine verfassungsrechtlich fragwürdige Entscheidung des Obersten Gerichts im Januar 2001 seines Amtes entthoben worden war. Gewaltsame Protestaktionen von Estrada-Anhängern im April 2001, die zur Ausrufung einer Vorstufe des Kriegsrechtes ("state of rebellion") führten, sowie der gescheiterte Putschversuch einer Gruppe von Armeeoffizieren im Juli 2003 in Makati waren deutliche Manifestationen einer Präsidentschaft ohne klares politisches Mandat. Dem in der Öffentlichkeit und in Teilen der politischen Klasse weit verbreiteten Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimation begegnete die Arroyo-Administration mit einer interessenausgleichenden und insofern populistischen Politik. Diese politische Strategie hatte eine schwache wirtschafts- und finanzpolitische Leistungsbilanz in der Periode zwischen 2001 und 2004 zur Folge: So verzichtete man auf notwendige strukturpolitische Schritte zur Anhebung der konstant niedrigen Investitionsrate und zum Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits.

Die allgemeinen Wahlen, in denen insgesamt 17.729 Mandate vergeben wurden, nahmen einen für die Philippinen typischen Verlauf: So war die Wahlkampfphase sowie die extrem lange Stimmensauszählung von politisch motivierter Gewalt und von Betrugsvorwürfen seitens der Opposition gekennzeichnet. Da die politische Auseinandersetzung auf Personen und nicht auf Themen zugeschnitten war, traten auch diesmal politische Parteien als Interessenartikulations- und -aggregationsforen kaum in Erscheinung. Parteien in den Philippinen sind vielmehr personenzentrierte Wahlvereine ohne nennenswerte Mitgliederbasis und ohne ideologische Fundierung. Das Novum dieses Wahlkampfes war die Kandidatur einer Präsidentin, die durch die Amtsenthebung ihres Vorgängers Joseph Estrada im Jahre 2001 und nicht durch Wahlen an die Macht gelangte. Insofern kann die letztlich klare Legitimierung Arroyos durch die Wahlen im Mai 2004 zunächst als stabilisierender Faktor im demokratischen Konsolidierungsprozess der jungen philippinischen Demokratie gesehen werden. Mit der Mehrheit in beiden Häusern des philippinischen Kongresses hat

Arroyo nun alle Möglichkeiten, die Grundlage für eine erfolgreiche politische Leistungsbilanz zu legen.

Gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, dass ein wesentliches Kriterium für die Konsolidierung eines demokratischen Systems, nämlich die Respektierung politischer Institutionen und Prozesse durch politische Akteure,¹ oft nur unzureichend erfüllt wird: Die grundsätzliche Infragestellung der Rechtmäßigkeit von Wahlen und ihren notwendigerweise unsicheren Resultaten ist fester Bestandteil des politischen Prozesses in den Philippinen. Das Verhalten des Wahlverlierers Ferdinand Poe Jr. passt in dieses Schema. Schon vor der Beendigung der Auszählung kündigte er Massenproteste für den Fall einer Niederlage an. Nach der Bekanntgabe der amtlichen Endergebnisse warf die Opposition Arroyo vor, sie habe Poe um 2 Millionen Stimmen betrogen. Ein weiteres Novum dieser Wahl war der erstmalige Urnengang der im Ausland lebenden und arbeitenden Filipinos, den so genannten "overseas workers", die sich auf der Grundlage des "absentee voting bill" registrieren ließen. Insgesamt haben sich rund 42 Millionen Filipinos als Wähler registrieren lassen.

Die Ergebnisse

Arroyo hat sich mit der von ihr gegründeten K4-Koalition durchgesetzt (siehe Tabelle 1-3). Der K4-Koalition vereint die LAKAS-CMD, die Liberale Partei und einige kleinere Gruppierungen. Die Senatswahlen haben zur Folge, dass die Regierungskoalition nun insgesamt über 17 Sitze, die oppositionellen Senatoren nur über 9 Sitze verfügen. Diese stabile Mehrheit im Senat bildet somit eine solide Grundlage für die Durchsetzung von Reformvorhaben der Regierung Arroyo im ersten Haus der Zwei-Kammer-Legislative.

Die Regierungskoalition K4 hat mit rund 60% der Sitze ebenfalls die Mehrheit im Repräsentantenhaus erlangt.² Die endgültige Sitzverteilung liegt jedoch noch nicht vor. Dies ist mit der Neigung vieler Abgeordneten zu erklären, ihre politische Orientierung nach den Wahlen – zumeist in Richtung der siegreichen Koalition – durch spontane Parteiuübertritte ("turncoatism") – völlig neu bestimmen. Strategische Kalküle einzelner Politiker und nicht Parteiräson sind ein integraler Bestandteil des philippinischen Abgeordnetenverhaltens. Faktionismus und mangelnde Parteidisziplin behindern die Stabilisierung von Parlamentsmehrheiten. Da informelle Absprachen vor versachtlichten Beziehungen rangieren, ist die parlamentarische Willensbildung intransparent und unübersichtlich.

Tab. 1: Ergebnis der Präsidentschaftswahlen

Kandidat	Partei	Anzahl der Stimmen in Mio.	Stimmen in %
Arroyo	K4	12.905.808	39,12
Poe	KNP	11.782.232	35,72
Lacson	LDP	3.510.080	10,64
Roco	AD	2.082.762	8,5

¹ Gunther, Richard/Diamandouros, Nikoforos P./Puhle, Hans-Jürgen (1995) (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, S. 3.

² Eigene Berechnung auf der Grundlage von Angaben des philippinischen Kongresses ("List of House Members, 13th Congress", www.congress.gov.ph).

Kandidat	Partei	Anzahl der Stimmen in Mio.	Stimmen in %
Villanueva	-	1.988.218	6,2
Σ		32.269.100	100,0

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des philippinischen Kongresses in www.congress.gov.ph.

Tab.2: Ergebnis der Vize-Präsidentswahlwahlen

Kandidat	Partei	Anzahl der Stimmen in Mio.	Stimmen in %
De Castro	K4	15.100.431	49,80
Legarda-Leviste	KNP	14.218.709	46,89
Equino	AD	981.500	3,24
Pajo	-	22.244	0,07
Σ		30.322.884	100,0

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des philippinischen Kongresses in www.congress.gov.ph.

Tab.3: Ergebnis der Senatswahlen

Kandidat	Partei	Anzahl der Stimmen in Mio.
Roxas	K4	19.372.888
Revilla	K4	15.801.531
Pimentel	KNP	13.519.998
Madrigal	KNP	13.253.692
Gordon	K4	12.707.151
Cayetano	K4	12.542.054
Santiago	K4	12.187.401
Lim	KNP	11.286.428
Enrile	KNP	11.191.162
Estrada	KNP	11.094.120
Lapid	K4	10.970.941
Biazon	K4	10.635.270

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des philippinischen Kongresses in www.congress.gov.ph.

Erläuterungen: AD – Aksyon Demokratiko (Democratic Action)
K4 – Lakas-CMD-Lakas-Christian/Muslim Democrats/Liberal Party
KNP – Koalition ng Nagkakaisang Pilipino (Coalition of United Filipinos)
LDP – Laban ng Demokratikong Pilipino (Struggle of Democratic Filipinos)

Die Phase vor den Wahlen

Am 30. Dezember 2002 kündigte Arroyo an, dass sie nicht als Präsidentin im Jahre 2004 kandidieren würde. Ihre endgültige Entscheidung würde sie jedoch in Abhängigkeit von der jeweiligen politischen und ökonomischen Situation zu fällen haben. Bereits neun Monate später entschloss sich Arroyo, nun doch zu kandidieren mit dem Argument, dass sie bereit sei für eine höhere Sache und für das Wohlergehen der Philippinen zu kämpfen. Die politische Öffentlichkeit war z.T. überrascht, manche verurteilten diese plötzliche Wende. Andere sahen in der Kandidatur Arroyos die einzige Möglichkeit, der Dominanz des Populisten und Schauspielers Ferdinand

Poe Jr. Einhalt zu gebieten. Ferdinand Poe wurden zu Beginn des Wahlkampfes zunächst die besten Chancen auf eine Präsidentschaft eingeräumt.

Die Spaltung der LDP war sicherlich entscheidend für die Niederlage der größten Oppositionskoalition, der KNP. Nachdem man sich nicht auf ein gemeinsames Kandidatenpaar einigen konnte, zerfiel die LDP in zwei Faktionen: Während Senator Edgardo Angara mit seiner Gruppe die Kandidatur von Fernando Poe Jr. unterstützte, bündelte der Abgeordnete "Buz" Aquino seinen politischen Einfluss, um Panfilo Lacson in das Amt des Präsidenten zu helfen. Somit kandidierten also zwei Präsidentschaftskandidaten und Vize-Präsidenten aus dem gleichen politischen Lager, Lacson für die LDP-Aquino-Faktion, Poe für die LDP-Angara-Faktion. Die Doppelkandidatur aus den Reihen der KNP wurde in der Folge von der Commission on Elections (COMELEC) bestätigt und entsprechend registriert. Ein kurzer Blick auf die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen zeigt, dass eine vereinte Opposition mit einem Kandidatenteam definitiv gute Chancen gehabt hätte, Arroyo zu besiegen. Der Faktionalismus, der die Parteien zu kurzfristigen Wahlplattformen degradiert, kommt hier deutlich zum Ausdruck. Neben der gespaltenen Opposition gereichte der amtierenden Präsidentin Arroyo zum Vorteil, dass sie über staatliche Ressourcen und weitreichende Netzwerke verfügen konnte. So war erstens Arroyos Wahlkampfmaschine besser finanziert und organisiert als die der Opposition. Zweitens ist Arroyos Vize, Senator Noli de Castro, ein populärer und angesehener Politiker. Drittens konnte Arroyo sich der Unterstützung der katholische Kirche und zahlreicher religiöser Gruppierungen stets sicher sein. Viertens haben einige Provinzen wie Cebu und Pampanga bereits im Vorfeld der Wahl ihre Unterstützung signalisiert. Gegen Ende des Wahlkampfes erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit eines Wahlsieges der amtierenden Präsidentin. Entsprechende Umfrageergebnisse belegen dies. Die im Zeitablauf deutlich werdende Dominanz von Arroyo korrelierte zudem mit den vermittelten Inhalten. Im Gegensatz zur Arroyo, die einen klaren liberalen wirtschaftspolitischen Kurs propagierte, die Umwandlung des präsidentiellen in ein parlamentarisches Regierungssystem diskutierte sowie den außenpolitischen Schulterschluss mit den USA betonte, konnte Poe mit seiner substanzlosen Kritik an Armut und Korruption nichts entgegenhalten. Seine Forderungen in Bezug auf Transparenz des politischen Prozesses und moralischer Integrität sowie Versprechungen, Preise für Lebensmittel und Medikamente zu senken, waren inhaltlich sehr schwach und konnten in der zunehmend kritischen philippinischen Öffentlichkeit nur unzureichend kommuniziert werden.

npa 4Drpa,orSh-niWahlslu

geordnetengruppe, der 9 regierungstreue Abgeordnete und 2 Oppositionsabgeordnete angehören, greift jedoch nicht, da das numerische Verhältnis Regierung zu Opposition der tatsächlichen Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus entspricht (190 von 220 Sitzen sind der Regierung zugeordnet). Streit entbrannte erneut, als die ersten Auszählungsergebnisse vorlagen. Die Anwälte der Opposition stellten die Gültigkeit von insgesamt 25 CoCs mit dem Verdacht des Wahlbetrugs in Frage. Dies und andere Versuche, Wahlmanipulation nachzuweisen, zeigen – wie auch schon in der Vergangenheit – ritualhafte Züge, die nicht immer mit der Realität zu tun haben müssen. Gleichwohl, und das ist auch diesmal wieder traurige Gewissheit, dass Geld, Bestechung und Wahlbetrug – zumeist in ländlichen Regionen – eine Rolle spielten. Nur fehlt der Opposition bislang der Nachweis, dass dies auf nationaler Ebene der Fall war. Nach der Bekanntgabe des Endergebnisses am 24. Juni drohte Poes Partei mit einem Volksaufstand. Diese gefährliche Rhetorik entbehrt jedoch jeder Grundlage, da neben mangelnden Beweisen im Grunde alle wichtigen politischen und gesellschaftlichen Akteure den Wahlausgang akzeptiert hatten.³

Präsidentin Arroyo ist für volle 6 Jahre legitimiert, die Philippinen zu führen. Arroyos Administration wird sich nun daran messen lassen müssen, inwiefern sie den sozio-ökonomischen Reformdruck auffangen und selbst gestalten kann. Folgende Problemlagen belasten die Philippinen:⁴ In 25 Jahren schlossen insgesamt nur 6 Haushaltsjahre mit einem Überschuss ab. Das durchschnittliche Budgetdefizit im Zeitraum von 1998 bis 2003 liegt bei 4% des Bruttoinlandsproduktes. Hinzu kommt, dass der philippinische Staat finanziell unterbemittelt ist. Die Steuerextraktionsrate beträgt lediglich 12,3% des BIP. Schlupflöcher im bestehenden Steuersystem, massive Steuerhinterziehungen sowie eine geringe Effizienz der Steuereintreibung sind Gründe für die fiskalische Handlungsunfähigkeit des Staates. Die Folge sind Auslandsverschuldungen, die inzwischen 37,9% des BIP ausmachen. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Trend abnehmender Direktinvestitionen (von 1,8 Mrd. US\$ in 2002 auf 1,8 Mrd. US\$ in 2003) aus dem Ausland hält an. Gründe liegen in der schwachen Infrastruktur, der unsicheren Rechtslage ausländischer Unternehmen und der unsicheren politischen Gesamtlage. Das niedrige Investitionsniveau zeittigt eine niedrige Kapitalakkumulationsrate sowie eine ungünstige Kapital-Arbeit-Relation, die wiederum den volkswirtschaftlichen Output verringert und die Schaffung neuer Arbeitsplätze erschwert.

Um dem Reformbedarf zu begegnen, stellte Arroyo kurz nach ihrem Amtsantritt einen 10-Punkte-Plan vor, an dessen Durchsetzung ihr politischer Erfolg am Ende der sechsjährigen Amtsperiode zu messen sein wird. Die wichtigsten sozioökonomischen Ziele dieses Programms umfassen u.a. die Schaffung von sechs Millionen neuen Arbeitsplätzen durch die gezielte kreditbasierte Förderung kleiner und mittlerer Betriebe und die Ausschöpfung landwirtschaftlicher Potenziale; die Erhöhung des Bildungsniveaus durch die Bereitstellung von entsprechenden Ressourcen; den Ausgleich des Haushaltsdefizits; die Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur durch den Ausbau von Verkehrswegen und digitalen Netzwerken; die Versorgung aller administrativen Einheiten mit genügend Elektrizität und sauberem Wasser; die

³ The Straits Times vom 20.05.04.

⁴ FEER vom 03.06.04.

Entlastung des Ballungszentrums Metro Manila durch die Förderung unternehmerischer Tätigkeit in Luzon, den Visayas und Mindanao und schließlich den Aufbau wettbewerbsfähiger Logistik- und Dienstleistungszentren.⁵

Um entsprechende Programme durchzusetzen, bedarf es jedoch einer rationalen Gesetzgebung, die effiziente und effektive Problemlösungen vorantreibt. Die Umformung des Präsidentialismus in ein parlamentarisches Regierungssystem europäischer Prägung mag ein erster Schritt in die richtige Richtung sein. Journalisten gegenüber hat Präsidentin Aquino bereits auf die ihrer Meinung nach grundsätzlichen Funktionsdefizite des präsidentiellen Regierungssystems hingewiesen. So fördere die Zwei-Kammer-Struktur langwierige Beratungen, aber auch politische Konflikte und Entscheidungsblockaden, die letztendlich einer zügigen Verabschiedung wichtiger Gesetze abträglich seien. Parlamentarische Systeme hingegen böten durch die wechselseitige Abhängigkeit von Regierung und Legislative sowie das Recht der Exekutive, das Parlament aufzulösen, verfassungsrechtlich garantierte Sicherungen zur Überwindung wechselseitiger Blockaden. Letztere tauchen typischerweise in präsidentiellen Systemen immer dann auf, wenn Exekutive und Legislative unterschiedliche Parteidräferenzen haben.

Initiativen zur Revision der Verfassung fielen in der Vergangenheit nicht auf fruchtbaren Boden: Als Präsident Fidel Ramos 1997 ankündigte, er wolle sich für ein parlamentarisches Regierungssystem einsetzen, kam es heftigen Protesten. Man vermutete, dass der Präsident nicht die Regierungseffizienz zu verbessern trachtete, sondern lediglich einen Vorwand suchte, seine Amtszeit zu verlängern. So erinnerte vieles in fataler Weise an den Beginn der Marcos-Ära, wo die Einführung einer Einkammer-Legislative der Umgehung einer Amtszeitbeschränkung diente und den ersten Schritt zur Erklärung des Kriegsrechts im Jahre 1972 markierte. Die Bedenken der philippinischen Bürger im Berichtsjahr sind ähnlicher Art.

Alles in allem ist jedoch der Ansatz zur Revision der Verfassung in Hinblick auf eine Erhöhung der Effizienz und Effektivität als positiv zu bewerten. Entscheidend ist die Frage, wie so ein Wandel von der politischen Elite kommuniziert wird. Andrerseits zeigen Befunde der vergleichenden politischen Systemforschung, dass ein parlamentarisches Regierungssystem ohne starke, gesellschaftlich verankerte Parteien nur unzureichend funktionieren kann. Die Dominanz informeller Politikmuster, die sich in den Philippinen unter anderem in der Personalisierung und Faktionalisierung politischer Repräsentation niederschlagen, erschweren jedoch gerade die Institutionalisierung funktionaler und stabiler Massenparteien.⁶ Ob gesellschaftliche und politische Akteure, die im politischen System agieren und es durch informelle Praktiken entfunktionalisieren, ihr Verhalten unter veränderten Systembedingungen (i.e. Parlamentarismus) anpassen, ist die entscheidende Frage.

⁵ *Wall Street Journal* vom 05.07.04.

⁶ Vgl. Loewen, Howard (2001): "Informelle Institutionen und Entwicklungsperspektiven der Demokratie in den Philippinen", in: Konegen, Norbert/Franz, Christiane (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika*, Münster, S. 221-244, hier S. 241.