

Stabilitätsdefizite der philippinischen Demokratie unter Arroyo

Howard Loewen

Political Instability and the Arroyo Presidency

Summary

The political system of the Philippines has long been regarded as the most advanced democracy in Southeast Asia. This view definitely belongs to the past, however: ineffective policies, corruption, political violence, *coup d'états* and popular uprisings that even topple democratically elected leaders like Estrada constantly threaten democracy in the Philippines. How can this instability be explained? This paper argues that stability is not primarily eroded by fragile political structures and institutions; it is the actors that matter in Filipino politics. Representatives of economic and political elites, the middle class and actors like the military constantly weaken the efficiency and overall legitimacy of democratic structures and processes. Yet, systemic breakdown is rather unlikely to occur due to a lean yet basic acceptance of democracy and its institutions. This especially holds true for the Supreme Court and its widely accepted judgements on the controversial cases of impeachment and tax reforms.

Manuscript received 2006-07-26, accepted 2006-10-25

Keywords: Philippines, Democracy, Stability, Arroyo, Elections, State of Emergency

1 Einleitung

Lange Zeit wurden die Philippinen als Musterdemokratie in Südostasien betrachtet. Nach einer erfolgreichen Revolution wurde der Autokrat Ferdinand Marcos im Jahr 1986 von einer breiten Protestbewegung aus seinem Amt getrieben. Die so genannte *people-power*-Bewegung war eine Massenbewegung, bestehend aus Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite, der Mittelschicht, der Kirche, dem Militär sowie einigen Nichtregierungsorganisationen. Nach der Verabschiedung einer Verfassung und dem Aufbau politischer Institutionen unter Corazon Aquino konnte der philippinische Staat erstmals unter Präsident Fidel Ramos eine befriedigende Leistungsbilanz erreichen. Sein Nachfolger Joseph Estrada wurde jedoch gerade aufgrund einer als ineffektiv und korrupt wahrgenommenen Politik erneut von einer Massenbewegung (*people power 2*) unter strategischer Beteiligung des Militärs seines Amtes entthoben. Estradas Nachfolgerin Gloria Macapagal-Arroyo konnte sich trotz ähnlicher Vorwürfe (Wahlmanipulation, Korruption) einer extralegalen Machtenthebung durch *people power 3* erwehren. Andererseits sah sie sich angesichts eines

drohenden Putsches von Militärs und linken Gruppierungen gezwungen, den Ausnahmezustand im Februar 2006 zu verhängen. Seitdem sprechen einige Beobachter davon, dass die Philippinen die "most endangered democracy in Asia" sei (*Philippine Daily Inquirer*, 20.3.06).

Warum kann sich die philippinische Demokratie auch 20 Jahre nach dem Sturz von Marcos nicht vollständig stabilisieren? Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass es dem politischen System der Philippinen grundsätzlich an Stabilität mangelt. Sowohl politische Prozesse wie Wahlen mit ihren notwendigerweise unsicheren Ergebnissen, parlamentarische Aushandlungsprozesse als auch politische Ergebnisse werden häufig von allen Teilen des politischen Spektrums aber auch von großen Teilen der Mittel- und Oberschicht in Frage gestellt. Es sind dabei nicht so sehr die Strukturen und Institutionen des politischen Systems, die nicht funktionsfähig sind, sondern seine Akteure, die durch ihr Handeln Instabilität erzeugen und somit auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik erschüttern. Gleichwohl gibt es Anzeichen dafür, dass die philippinische Demokratie eine grundlegende Anerkennung genießt, sodass ein Rückfall in autoritäre Politikmuster nicht wahrscheinlich erscheint.

Grundlegend für die folgenden Ausführungen ist die Prämisse, dass nicht nur Institutionen, politische Prozesse und Politikergebnisse für die Stabilisierungsaussichten der philippinischen Demokratie relevant sind (Loewen 2004). Von großer Bedeutung ist hier, ob politische und wirtschaftliche Eliten sowie einflussreiche Teile der Mittelschicht demokratische Institutionen und Prozesse als "only game in town" (Przeworski 1991: 25) akzeptieren. Anders gesagt: Erst wenn kein politisch relevanter Akteur mehr versucht, seine Interessen außerhalb der demokratisch legitinierten Institutionen durchzusetzen, kann man von einer grundsätzlichen Stabilität des Systems sprechen. Ist dieser Konsens brüchig oder nur partiell gegeben, so können wirtschaftliche Krisen oder politische Konfliktsituationen schnell zu Systemkrisen eskalieren (Gunter/Diamnadourous/Puhle 1995: 3). Vetoakteure wie abtrünnige Militärs, einzelne Politiker, radikale Gruppierungen und Verbände können in solchen Situationen versuchen, ihre Interessen innerhalb und außerhalb demokratischer Institutionen und Verfahren zu verfolgen (Merkel 1995: 53).

Am Beispiel einer akteursorientierten Analyse der Präsidentschaft Arroyos sollen im Folgenden Stabilitätsdefizite, aber auch Stabilitätsreserven des politischen Systems der Philippinen nachgewiesen werden. Zunächst wird in Kapitel 2 die Entwicklung der philippinischen Demokratie kurзорisch nachgezeichnet. In den darauf folgenden Kapiteln werden die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 (Kapitel 3) und der Ausnahmezustand im Jahr 2006 (Kapitel 4) sowie ihre politischen Konsequenzen analysiert. Abschließend wird diese Entwicklung vor dem Hintergrund ihrer politischen Stabilitätsrelevanz bewertet (Kapitel 5).

2 Entwicklungslinien der philippinischen Demokratie

Die Entwicklung der philippinischen *polity* weist eine lange Phase der Fremdbestimmung auf, die sich zeitlich in zwei Etappen aufteilen lässt: Von 1565 bis 1898 waren die Philippinen eine Kolonie der spanischen Krone. Die zweite Phase, die von 1898 bis 1941/1946 andauerte, stand im Zeichen der Annexion durch die US-Amerikaner, aber auch im Licht der erstmaligen Einführung demokratischer Strukturen und Prozeduren. Als die Spanier im Jahr 1521 auf die Inselgruppe stießen, fanden sie eine Gesellschaft vor, die im Gegensatz zu den meisten anderen politischen und gesellschaftlichen Organisationen recht einfach strukturiert war (Villiers 1965: 263). Es existierten keine mit komplexen Herrschaftssystemen ausgestatteten Staaten und Königreiche wie z.B. auf Java und Sumatra, sondern lediglich eine große Anzahl kleiner, räumlich getrennter Dorfgemeinschaften mit bis zu hundert Familieneinheiten, die von einem *dato* (Häuptling) regiert wurden. Das ökonomische Interesse der Spanier konzentrierte sich im Wesentlichen auf den weltmarktorientierten Handel mit landwirtschaftlichen Produkten wie Zucker, Hanf und Tabak (Agoncillo 1973: 113-115).

Im Verlauf der wirtschaftlichen Erschließung der Philippinen wurden Ländereien zuerst an die Nachkommen der *datus*, dann an chinesische und philippinische *mestizos* vergeben. Es entstand eine kleine landvermögende Schicht, die *principalia*. Die Söhne dieser ökonomischen Elite genossen bald auch die Vorzüge einer universitären Ausbildung in den Philippinen oder in Spanien. Aus den Reihen der *principalia* gingen Ende des 19. Jahrhunderts kritische Intellektuelle – *ilustrados* genannt – hervor, die begannen, gegen die spanischen Kolonialherren zu agitieren. Eine immer mehr an Boden gewinnende Unabhängigkeitsbewegung rief am 12. Juni 1898 die erste philippinische Republik aus. Im November des gleichen Jahres wurde die so genannte Malolos-Verfassung proklamiert, welche die Grundlage für eine aus freien Wahlen hervorgehende Regierung bilden sollte (Agoncillo 1973: 226-228).

Derweil betraten die Vereinigten Staaten von Amerika die internationale Bühne. Nach einem Zwischenfall befanden sich die USA mit Spanien im Krieg, der sich auch auf die Philippinen ausweitete. Schnell wichen die Spanier den überlegenen

Ressourcen die Unterstützung der von ihnen abhängigen Landbevölkerung in Form von Wahlstimmen monopolisieren konnte. Der Philippine Act von 1902 legte das Fundament für die Einführung eines demokratischen Systems, in dessen Folge im Jahre 1907 Elitenparteien friedlich um die Macht in der Legislative konkurrierten. Unter der im Jahr 1935 verabschiedeten Verfassung erhielten die Philippinen einen Commonwealth-Status. Nach der japanischen Besatzungszeit (1941-1945) erlangten die Philippinen am 4.7.1946 ihre völkerrechtliche Unabhängigkeit.

Die philippinische Demokratie der Nachkriegsära war geprägt von einem geregelten intraelitären Machtkreislauf zwischen zwei lose strukturierten und ideologisch kaum unterscheidbaren Parteien. Diese Elitenzirkulation beruhte auf der Einhaltung einer informellen politischen Regel, nach welcher der jeweiligen Opposition die Möglichkeit gegeben werden sollte, aussichtsreich um Regierungsmacht zu konkurrieren (Thompson 1995: 49f.). Die Stabilität des politischen Systems wurde durch den geregelten Zugang einiger weniger Familienclans zu staatlichen Ressourcen gewährleistet. Der Elitenkonsens über die politischen Spielregeln wurde von dem im Jahr 1965 gewählten Präsidenten Ferdinand Marcos gebrochen, als dieser öffentliche Mittel in noch nie gekanntem Maße¹ für seine Wiederwahl 1969 missbrauchte und am 23.9.1972 das Kriegsrecht verkündete. Grundlagen der autoritären Marcos-Herrschaft waren zum einen die Zentralisierung und Verstaatlichung politischer Macht und zum anderen ein politisiertes Militär, das im Rahmen der staatlichen Einbindung administrative Aufgaben in Justiz, Management und Politik übernahm (Hernandez 1991: 173ff.). Das staatliche Lenkungspotenzial führte jedoch nicht zu einer Rationalisierung politischer Entscheidungen und Implementations. Mitglieder der alten politischen Dynastien, die keine persönlichen Beziehungen zu Marcos pflegten bzw. ihm in Opposition gegenüber standen, wurden ihres wirtschaftlichen und damit auch politischen Patronagepotenzials beraubt.

Ein autoritäres System bezieht seine Legitimation in noch viel stärkerem Maße als ein demokratisches System, in dem Herrschaft aus Wahlen hervorgeht, aus seiner materiellen Leistungsbilanz. Fehlt dieser Leistungsnachweis, geraten autoritäre Machthaber in Bedrängnis (Huntington 1991: 50). Der Niedergang des Marcos-Regimes lässt sich in dieses Schema einfügen: Zu Beginn der 1980er-Jahre geriet das autoritäre System in eine ökonomische Krise, die das Resultat einer exorbitanten Staatsverschuldung, negativer Wachstumsraten und sich ständig verschlechternder *terms of trade* war. Neben der wirtschaftlichen Krise führte der offensichtlich von Marcos initiierte Mord an dem populären Oppositor Benigno Aquino zu einer Legitimationskrise des Regimes, die sich in der Mobilisierung von Teilen der Mittelschicht, des Unternehmertums und der katholischen Kirche gegen das Regime äußerte (Pinches 1992: 395). Um sich zumindest eine formale Legitimation gegen-

¹ Bezugnehmend auf die negativen ökonomischen Auswirkungen der Extraktion öffentlicher Mittel für Wahlkampfzwecke bemerkt Wurfel: "By 1969 elections were so great as to trigger the massive government deficits and ultimately the devaluation of the peso" (Wurfel 1988: 329).

über den Bürgern und der demokratischen Welt zu sichern, ließ Marcos im Februar 1986 vorgezogene Parlamentswahlen durchführen, die jedoch sein politisches Ende einläuteten sollten. Angesichts einer zivilen Massenmobilisierung ungeheuren Ausmaßes und eines zunehmenden Drucks seitens der USA nahm Marcos von einer militärischen Option Abstand und verließ am 25.2.1986 das Land, um sein hawaiianisches Exil aufzusuchen, wo er 1989 verstarb (Wurfel 1988: 302ff.; Hanisch 1986: 9).

Entscheidend für die Vollendung der Transition vom Autoritarismus zur Demokratie waren zwei Ereignisse: Einmal die Ratifizierung einer neuen Verfassung im Februar 1987, ferner die Wahl zu beiden Häusern des Parlaments am 11.5. des gleichen Jahres. Die erste Kongresswahl wurde von Corazon Aquino, der Witwe Benigno Aquino, Wahlkoalition (LNB) mit überwältigender Mehrheit gewonnen. Gleichzeitig kehrten die unter Marcos neutralisierten politischen Clans in die politische Arena zurück. Insgesamt ist das Vermächtnis der Ära Aquino zwiespältig: Auf der einen Seite hat sie die Nation nach dem Umsturz geeint und die breite Zustimmung der Bürger genutzt, um demokratische Institutionen und Prozesse zu restaurieren. Um ihre Machtbasis zu sichern, gab Aquino jedoch den Forderungen der Vertreter der traditionellen Oligarchie in ihrem Kabinett nach. Somit wurden sozialreformerische Ansätze ihrer Politik zu Gunsten der Unterstützung dieser einflussreichen Gruppe relativiert.

Fidel Ramos wurde Nachfolger von Corazon Aquino, nachdem er am 30.6.1992 mit einer knappen Mehrheit von nur 23,58% der Stimmen gewählt worden war. Die Kongresswahlen im Mai 1995 haben Präsident Ramos bestätigt. Konnte seine Partei 1992 nur 44 Unterhaussitze erlangen, so waren es 1995 bereits 126. Diese gestärkte Legitimität, verbunden mit der Bereitschaft von Oppositionspolitikern, der Geschäftswelt und vieler Nichtregierungsorganisationen, gemeinsam mit der Regierung Ramos Probleme des Landes zu lösen, ermöglichen eine erfolgreiche Fortführung und Erweiterung des unter Aquino gescheiterten sozioökonomischen Reformprogramms.

Am 11. Mai 1998 wurde Estrada mit der größten Mehrheit in der Geschichte der philippinischen Demokratie zum Präsidenten gewählt. Noch vor dem Ende seiner Amtszeit wurde Estrada im Januar 2001 aufgrund einer verfassungsrechtlich höchst umstrittenen Entscheidung des höchsten Gerichts zur Aufgabe seines Mandats gezwungen. Korruption, Günstlingswirtschaft und eine stagnierende Ökonomie haben das rasche Ende seiner Präsidentschaft befördert.

Die ersten drei Jahre der Präsidentschaft Gloria Macapagal-Arroyos standen überwiegend im Zeichen von Bemühungen, ihre Position als umstrittene Nachfolgerin von Joseph Estrada zu stabilisieren. Gewaltsame Protestaktionen von Estrada-Anhängern im April 2001, die zur Ausrufung einer Vorstufe des Kriegsrechtes ("state of rebellion") führten, und der gescheiterte Putschversuch einer Gruppe von Armeeoffizieren im Juli 2003 in Makati waren deutliche Manifestationen einer Präsident-

schaft ohne klares politisches Mandat. Dem in der Öffentlichkeit und in Teilen der politischen Klasse weit verbreiteten Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimation begegnete die Regierung Arroyo mit einer interessenausgleichenden und insoweit 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. Am 24. Juni 2004 erklärte der philippinische Kongress Arroyo offiziell zur Siegerin der Präsidentschaftswahlen. Mit einem knappen Vorsprung von 1,1 Millionen Stimmen setzte sich Arroyo gegen ihren stärksten Konkurrenten um das Präsidentenamt, Fernando Poe Jr., durch. Doch die Hoffnungen auf eine Stabilisierung der politischen Lage sollten sich nicht bewahrheiten.

3 Die Präsidentschaftswahlen 2004 und ihre politischen Folgen

Mit der Mehrheit der Regierungsanhänger beschloss am 31. August 2005 der Justizausschuss der philippinischen Legislativkörperschaft in Manila, den mit Wahlbetrugsvorwürfen begründeten Antrag zur Amtsenthebung von Präsidentin Arroyo abzulehnen (*Philippine Daily Inquirer*, 1.9.05). Damit ging einer der bislang schwersten Krisen der philippinischen Regierung zu Ende. Nach ihrem Eingeständnis, während der Stimmenauszählung nach den Präsidentschaftswahlen im Mai 2004, Telefongespräche mit einem Vertreter der Wahlkommission geführt zu haben, geriet Arroyo unter massiven öffentlichen und politischen Druck. Die vor mehreren Monaten veröffentlichten Mitschnitte der Gespräche erhärteten den bereits im Vorfeld artikulierten Verdacht der Wahlmanipulation seitens der Präsidentin.

Ähnliche Vorwürfe waren u.a. Auslöser für Massenproteste gegen Ferdinand Marcos (*people power 1*), die schließlich zu seinem Sturz im Jahr 1986 und der Machtübernahme durch Corazon Aquino führten. *People power 2* im Jahr 2001 führte zur Amtsenthebung Estradas und endete mit der Vereidigung Arroyos zur Präsidentin. Ein Hauptvorwurf gegen Estrada war, dass er sich an illegalen Glücksspielgeschäften bereicherte, ähnlich wie Arroyos Mann José Miguel Arroyo sowie ihr Sohn Juan Miguel Arroyo. Es ist offenkundig, dass bislang nur ein Präsident, Fidel Ramos, seit dem Übergang vom Autoritarismus zur Demokratie im Jahr 1986 durch ein ordnungsgemäßes Wahlverfahren an die Macht gekommen war und zudem für die vorgesehene Amtsperiode von sechs Jahren regieren konnte.

3.1 Der Vorwurf der Wahlmanipulation und seine Konsequenzen

schen verstorbenen Fernando Poe Jr. nicht unter eine Million Stimmen fallen zu lassen. Ein Sprecher der Präsidentin stritt die Vorwürfe zunächst ab. Wenige Tage später trat Arroyo jedoch an die Öffentlichkeit und gab zu, Gespräche geführt zu haben, ohne jedoch auf die Authentizität der Mitschnitte einzugehen. Ihr Hauptargument lautete, dass ihr Gespräch mit Garcillano nicht der Manipulation, sondern gerade der Verhinderung eines Stimmenmissbrauchs gedient habe.

Diese nicht gerade überzeugende Erklärung findet ihren Niederschlag in schlechten Umfragewerten. Laut einer im Juli 2005 in Manila durchgeführten Umfrage glauben 59% der Befragten, dass Arroyo in der Tat versucht hat, den Wahlausgang zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Jedoch 29% der befragten Manileros halten die Erklärung Arroyos, ihre eigenen Stimmen zu schützen, für glaubwürdig. Lediglich 18% befürworten einen Rücktritt der Präsidentin. Signifikant gering ist mit 1% die Bereitschaft zur Unterstützung eines nicht verfassungskonformen Volksaufstandes. Entsprechend hoch ist die Hoffnung, dass die Wahlbetrugsaffäre bald beendet sein wird (20%). Im Jahr 2006 stieg Arroyos Ansehen langsam, aber stetig: Während im März nur 29% der Befragten mit Arroyos Politik einverstanden waren (54% waren unzufrieden), belieben sich die entsprechenden Werte im Juni auf 34% und 48% (Unzufriedene) (*Philippine Daily Inquirer*, 25.7.06).

3.2 Der Niedergang von *people power*

Im Gegensatz zu *people power 1* und *2* haben es die Gegner Arroyos bislang nicht geschafft, eine Massenbewegung gegen die amtierende Präsidentin in Gang zu setzen. Zwar haben sich am 13. Juli 2004 zwischen 35.000 und 40.000 Menschen in Makati versammelt, doch ist diese Opposition zahlenmäßig ein Papiertiger verglichen mit den weit über eine Million Menschen, mit deren Hilfe die Rücktritte von Marcos und Estrada eingefordert und erzwungen worden waren. Die jetzige Opposition setzt sich aus der Gefolgschaft der Senatoren Aquilino Pimentel und Panfilo Lacson sowie Anhängern Josephs Estradas zusammen. Es ist offensichtlich, dass die Arroyo-Gegner über keine charismatische Führungspersönlichkeit verfügen, die der etwas lahmen Bewegung Impetus verleihen könnten. Im Gegensatz zu Corazon Aquino (*people power 1*) und Gloria Arroyo (*people power 2*) hat die Opposition keine publikumswirksame Spalte: Der stärkste Rivale Arroyos, Fernando Poe Jr., verstarb im Jahr 2004, während Joseph Estrada noch immer unter Hausarrest gestellt ist. Letzterer beauftragte die Witwe Poes, Susan Roces, die mediale Führungsrolle in der Opposition einzunehmen. Sie verfügte jedoch über nur unzureichende politische Erfahrung und wenig Gefolgschaft.

Zwar haben einflussreiche Interessenverbände wie der Makati Business Club und das Financial Executive Institute sowie einige zivilgesellschaftliche Gruppen im Einklang mit der politischen Opposition den Rücktritt der Präsidentin gefordert. Mit der Kirche und der Armee fehlen jedoch zwei Machtfaktoren, die seinerzeit einen signifikanten Beitrag zum Sturz der Präsidenten Marcos und Ramos geleistet haben.

Ferner hatte sich die einflussreiche Bischofskonferenz der Philippinen am 10. Juli 2005 gegen einen Rücktritt der Präsidentin ausgesprochen. Gleichzeitig forderten die Bischöfe jedoch die unbedingte Durchführung einer unabhängigen Untersuchung der Wahlfälschungsvorwürfe gegen die Präsidentin (*Philippine Daily Inquirer*, 14.7.05). Der Stabschef der philippinischen Streitkräfte, Generallieutenant Generoso Senga, betonte, dass das Militär angesichts der prekären ökonomischen und politischen Lage zwar "besorgt" sei, jedoch nur "beobachten" würde und zu keinem Zeitpunkt gewillt sei, den politischen Prozess zu beeinflussen. "We just focus on our main preoccupation which is protecting our country and running after those groups who are threatening our peace, order a security", so Senga (*Manila Bulletin*, 2.9.05). Dass das Militär in den Kasernen blieb, ist ferner dem immer noch sehr populären Expräsidenten und ehemaligen Stabschef Fidel Ramos zu verdanken, der Arroyo seine uneingeschränkte Unterstützung zusagte. Ramos, der in den Kreisen der militärischen, politischen und ökonomischen Elite immer noch höchstes Ansehen genießt, ist in der jetzigen Krise als systemstabilisierender Faktor zu betrachten.

Um die Situation zu entschärfen, kündigte Arroyo eine Regierungsumbildung an, mit der sie die Umwandlung des philippinischen Einheitsstaates in ein föderales System sowie die Transition von einem präsidentiellen zu einem parlamentarischen Regierungssystem voranbringen möchte. Diese Maßnahme, zusammen mit dem Eingeständnis, das umstrittene Gespräch mit dem Leiter der Wahlausicht geführt zu haben, und die Abstrafung ihres Mannes und ihres Sohnes, die beide in illegale Geschäftspraktiken verwickelt waren, sind Manifestationen einer Präsidentschaft, die in arge politische Bedrängnis geraten war. Dass es letzten Endes nicht zu den befürchteten Massenprotesten, sondern zur Initiierung eines Amtsenthebungsverfahrens gekommen war, das aufgrund fehlender Mehrheiten im Parlament nicht durchgeführt werden konnte, zeugte zunächst von einer gewissen Beruhigung der Lage.

Im Mai hatte Präsidentin Arroyo die Oppositionsmehrheit im Senat aufgefordert, ihren Widerstand gegen eine Verfassungsänderung aufzugeben und damit den Weg zu einer Umwandlung des präsidentiellen in ein parlamentarisches Regierungssystem freizumachen. Sie bemerkte in diesem Zusammenhang, dass die Bürger hinter diesem institutionellen Neuanfang stünden und dass nur so die Grundlage für eine Regierungspolitik gelegt werden könne. Politische und gesellschaftliche Kräfte, die gegen diese Reformschritte agitierten, seien Manifestationen "zerstörerischer Politik, die das Land plagten" (*Philippine Daily Inquirer*, 5.5.06). Die politische und gesellschaftliche Opposition vertritt den Standpunkt, dass die Präsidentin den Wechsel zum Parlamentarismus nur vorantreibe, um Amtsenthebungsverfahren aus dem Wege gehen zu können. Ähnlich wie im Fall Fidel Ramos' vermutet man hinter den Reformbestrebungen Machtkalküle einzelner Politiker: Als dieser 1993 ankündigte, er wolle sich für eine Verfassungsänderung einsetzen, kam es zu Protesten seitens der katholischen Kirche und oppositioneller Kräfte, die dem Präsidenten vorwarfen, er beabsichtigte nicht die Regierungseffizienz zu verbessern, sondern er suche lediglich einen Vorwand, seine Amtszeit zu verlängern. Dieses Kontroverse erinnerte

viele an den Beginn der Marcos-Ära, wo die Einführung einer Einkammer-Legislative auch der Umgehung einer Amtszeitbeschränkung diente und den ersten Schritt zur Erklärung des Kriegsrechts markierte.

4 Zur Ausrufung des Ausnahmezustands im Februar 2006

Genau 20 Jahre, nachdem der Diktator Ferdinand Marcos durch eine demokratische Revolution zur Aufgabe seines Amtes gezwungen worden war, verhängte Präsidentin Arroyo vom 24. Februar bis zum 3. März 2006 nach Hinweisen auf Umsturzpläne einer "taktischen Allianz" aus Militärs und Linksextremisten den Ausnahmezustand über die Philippinen. Auf der Grundlage der Proklamation 1017 wurden Demonstrationen untersagt, der Rebellion verdächtige Personen festgesetzt und regierungskritische Medien überwacht bzw. an ihrer Arbeit gehindert.

4.1 Zur Empirie des Ausnahmezustands

Nach einem mehrstündigen Treffen mit Mitgliedern ihres Kabinetts, der Polizei- und der Militärführung unterzeichnete Präsidentin Arroyo am 23. Februar 2006 die Proklamation 1017. Bereits im Mai 2001 hatte Arroyo einen "state of rebellion" ausgerufen, als militante Estrada-Anhänger den Amtssitz der Präsidentin, Malacanang Palace, stürmen wollten. Obschon sich beide Maßnahmen auf Artikel VII, Absatz 18 der philippinischen Verfassung berufen, firmiert die jetzige Ausrufung unter "state of emergency". Als Begründung für die Ausrufung des Ausnahmezustands wurde die unmittelbare Gefahr eines Militärputsches beschworen:

over these past months, elements in the political opposition have conspired with authoritarians of the extreme Left by the NDF-CPP-NPA and the extreme Right, represented by military adventurists – the historical enemies of the Philippine State – who are now in a tactical alliance and engaged in a concerted and systematic conspiracy, over a broad front, to bring down the duly-constituted Government elected in May 2004 (Proklamation 1017).

Es existiere ein Plan, nach dem eine Gruppe von Offizieren die offiziell geplanten Demonstrationen zum 20ten Jahrestag der demokratischen Revolution auf den Philippinen nutzen wollten, um sich mit kommunistischen Kräften der CPP-NPA sowie Mitglieder der politische Opposition wie Jose Cojuangco und Pastor Boy Saycon sowie Anhängern des ehemaligen Präsidenten Estrada, den so genannten Hyatt-10 zu verbünden, um die Präsidentin zu stürzen.

Als rechtliche Grundlagen für die Ausnahmeregelungen dienen folgende Artikel der philippinischen Verfassung: Grundsätzlich sind nach Art. II, Absatz 4 die Verteidigung und die Bewahrung der demokratischen Institutionen und des Staates die primären Ziele der Verfassung. Nach Art. VII, Absatz 18 kann der Präsident, der auch Oberbefehlshaber der philippinischen Streitkräfte ist, selbige beauftragen, eine Rebellion zu vermeiden bzw. zu zerschlagen, und somit Recht und Ordnung wieder herstellen. Schließlich wurde Art. XII, Absatz 17 bemüht, in dem der Terminus

"national emergency" erwähnt wird und nach dem der Staat in der Phase des Ausnahmezustands ermächtigt ist, "[to] temporarily take over or direct the operation of any privately owned public utility or business affected with public interest".

In Proklamation 1017 wurden diese Bestimmungen zusammengeführt:²

Whereas, Article 2, Section 4 of our Constitution makes the defence and preservation of the democratic institutions and the State the primary duty of Government [...] I, Gloria Macapagal-Arroyo, President of the Republic of the Philippines and Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Philippines, by virtue of the powers vested upon me by Section 18, Article 7 (sic!) of the Philippine Constitution which states that: 'The President [...] whenever it becomes necessary, [...] may call out (the) armed forces to prevent or suppress [...] rebellion [...],' and in my capacity as their Commander-in-Chief, do hereby command the Armed Forces of the Philippines, to maintain law and order throughout the Philippines, prevent or suppress all forms of lawless violence as well as any act of insurrection or rebellion and to enforce obedience to all the laws and to all decrees, orders and regulations promulgated by me personally or upon my direction; and as provided in Section 17, Article 12 (sic!) of the Constitution do hereby declare a State of National Emergency.

Die Ausrufung des Ausnahmezustands impliziere die Anrufung der Streitkräfte zur Niederschlagung einer Rebellion, Festnahmen ohne Haftbefehl von Personen, die in den Putsch verwickelt sind, Übernahme von Medien insofern sie als "Bedrohung der nationalen Sicherheit" angesehen würden und ein temporäres Demonstrationsverbot, so der Präsidentensprecher Michael Defensor, am 24. Februar vormittags. Welche Maßnahmen wurden nun im Zeitraum vom 24. Februar bis zum 3. März auf der Grundlage des Ausnahmezustands faktisch durchgeführt?

Die "Unruhe" im Militär und in den Polizeikräften habe ein alarmierendes Niveau erreicht, so der Direktor der philippinischen Polizei, General Arturo Lomibao, zur Begründung der Festnahmen. Bereits am Freitagmorgen wurden 14 Offiziere der Eliteeinheit "Scout Rangers" und ihr Anführer, Brigadegeneral Danielo Lim, festgenommen, unter Hausarrest gestellt und in die Militärkaserne Fort Bonifacio gebracht. General Lim wurde vorgeworfen, im Zuge einer geplanten Demonstration am Samstag, dem 25. Februar, dem Jahrestag der demokratischen Revolution auf den Philippinen, einen Aufruf im Verein mit Linksgroupierungen zum Umsturz geplant zu haben. Der pensionierte Generalmajor Ramon Montano wurden ebenfalls einer Befragung unterzogen. Zeitgleich wurde der hochrangige Polizist Marcellino Franco festgesetzt. Weitere zu diesem Zeitpunkt inhaftierte Angehörige unterer Ränge waren: First Lieutenants Lawrence San Juan und Patricio Bumindang Jr. sowie Second Lieutenants Aldrin Baldonado und Angelbert Gay. Allen wurde vorgeworfen, aktiv oder passiv in die Putschvorbereitungen involviert gewesen zu sein.

Vom Demonstrationsverbot ausgenommen war eine Demonstration zur Erinnerung an die *people-power*-Revolution im Jahre 1986: Damals führte der offensichtlich

² Man beachte die falsche Angabe der Artikel bzw. Absätze in der Proklamation 1017: Section 18, Article 7 statt Article 7, Section 18 und Section 17, Article 12 statt Article 12, Section 17.

von Marcos initiierte Mord an dem populären Oppositionspolitiker Benigno Aquino zu einer Legitimationskrise des Regimes. Die Witwe Benigno Aquinos, Ikone des Widerstandes gegen Marcos und spätere erste Präsidentin der Post-Marcos-Ära, war zwanzig Jahre später die einzige, der es gestattet wurde, mit ihren Gefolgsleuten zu demonstrieren. Mit Aquino demonstrierten u.a. Oppositionsführer Senator Panfilo Lacson, Senator Jamby Madrigal und zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie ATOM (August Twenty-One Movement), das Black and White Movement, Bagong Alyansang Makabayan und Gabriela. Alle anderen Demonstrationen wurden verboten und aufgelöst: So wurden beispielsweise Universitätsprofessor Randy David sowie der bekannte Aktivist Argee Guevarra von der University of the Philippines und gleichzeitig Kolumnist des *Philippine Daily Inquirer* festgenommen, nachdem die u.a. von ihm geleitete Demonstration zerstreut worden war.

Auch Vertreter der philippinischen Legislativkörperschaft wurden wegen des Verdachts der Unterstützung Aufständischer verhaftet: Am 25. Februar 2006 wurde ein Abgeordneter des Repräsentantenhauses, Cripsin Beltran, von der Criminal Investigation and Detection Group (CIDG) festgenommen und im Hauptquartier der Polizei, Camp Crame, verhört. Beltran ist über die Parteiliste Anakpawis in das Parlament gewählt worden. Sein Parteikollege Rafael Mariana protestierte massiv gegen die Festnahme und beteuerte die Unschuld Beltrans. Der Repräsentant der Parteiliste Bayan Muna, Satur Ocampo, konnte seiner Verhaftung nur knapp entgehen. Ein weiterer Parteilisten-Parlamentarier namens Renato Magtubo von der Partido ng Manggawa wurde gesucht, konnte jedoch mit vier anderen linksgerichteten Abgeordneten noch rechtzeitig untertauchen. Weitere inhaftierte und der Rebellion beziehigte Parteilistenrepräsentanten waren Rafael Mariano, Teodore Casino, Liza Maza und Joel Virador. Somit sind 15 Vertreter der parlamentarischen Opposition der Rebellion angeklagt. Insgesamt wurden 50 Vertreter der Opposition, des Militärs und andere angeklagt, einen Putsch gegen die Präsidentin geplant zu haben. Der Vertreter der Repräsentantenhausmehrheit, Prospero Nograles, sagte am Samstag nach der Verhängung des Ausnahmezustandes, dass die Legislativkörperschaft dazu verpflichtet sei, jeden Abgeordneten vor illegalem Arrest zu bewahren. Auch nachdem eine ordnungsgemäße Anklage stattgefunden habe, sei es Aufgabe des Hauses, "to provide the best legal assistance to its members, be they associated with the left, the right or the centre":

Der staatliche Druck auf die Medien wurde erhöht: Das Büro der regierungskritischen Zeitung *Daily Tribune* wurde durchsucht, Schriften und geplante Artikel konfisziert. Danach wurden das Büro und die weitere Publikationstätigkeit unter Polizeiaufsicht gestellt. Ähnliche Aktionen gegen die Oppositionsblätter *Malaya* und *Abante* waren anscheinend geplant, wurden jedoch nicht in die Tat umgesetzt. Während des Ausnahmezustands wurden alle Medien gewarnt, dass die Regierung alle Nachrichtenquelle1(u)-1.9(pge)8punopger Meren.1(wa1gae)8.3(n-4.6(i.4(Tat)6(i.4on(en)6übge)8.3(r58.3(n)-1.

The strong presence of the police in the editorial offices of the Daily Tribune will remain while 'extraordinary conditions' in the country exist, as a reminder to other media organizations not to aid those who want to overthrow the government.

Es war offensichtlich, dass alle Medien von Regierungsbeauftragten genau beobachtet worden waren. Die betrifft insbesondere ABS-CBN und GMA7. Im Laufe der Woche stellte sich jedoch heraus, dass die Eingriffe in die Pressefreiheit nicht so massiv war, wie zuerst befürchtet. Es kam faktisch zu keinen Eingriffen in den Produktionsprozess von Zeitungen wie *Daily Inquirer*, *Manila Bulletin*, *Manila Times* etc.

Am 3. März erklärte Arroyo den Ausnahmezustand in den Philippinen für beendet. Sie folge damit den Empfehlungen ihrer Sicherheitsberater, so die Präsidentin. Der Putschversuch sei niedergeschlagen worden, Recht und Ordnung würden nun wieder Einzug halten. Sie machte jedoch klar, dass der Ausnahmezustand jederzeit wieder verhängt werden würde, wenn die Situation es verlange:

I will not stand for this kind of adventurism at any time. And I will act with the same determination again and again if our opponents insist on inflicting instability on the state and on our economy.

4.2 Folgen des Ausnahmezustands

Die Kirche spaltete sich in arroyokritische Bischöfe und Priester sowie Vertreter, die ein besonnenes Verhalten an den Tag legten. Die Mehrheitsmeinung in der Kirche vertritt den Erzbischof von Manila, Gaudencio Rosales, der sowohl die Militär-Reenegaten sowie die Regierung Arroyo für die seiner Meinung nach überhastete Ausrufung des Notstands verantwortlich macht. Einige Vertreter der Zivilgesellschaft und Vertreter von Medienorganisationen wie das Centre for Media Freedom and Responsibility vergleichen die Maßnamen gegen die *Daily Tribune* mit den anti-demokratischen Beschlüssen der Marcos-Regierung unter den Bedingungen des Kriegsrechts. Carlos Conde von der National Union of Journalists in the Philippines (NUJP) sagte, dass die Medien vereint gegen weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Pressefreiheit vorgehen müssten. Auf regionaler Ebene ließen die Southeast Asian Press Alliance (SEAPA) und die Reporters without borders (RSF) verlauten, dass der Ausnahmezustand nur ein Vorwand sei, um gegen die Opposition im Parlament und gegen kritische Zeitungen und Bürger vorzugehen.

Ex-Präsident Fidel Ramos, noch im letzten Jahr vehementer Unterstützer von Arroyo, schließt sich nun der generellen Kritik über die unerwartete Verhängung des Ausnahmezustands an. "I was surprised, I was appalled and I am dismayed", sagte Ramos kurz nach der Verhängung des Ausnahmezustands. Er bemerkte ferner, dass es keinen triftigen Grund gebe, den Ausnahmezustand auszurufen. Er artikuliert, was viele Menschen auf den Philippinen denken: Warum reagiert Arroyo mit der erstmaligen Ausrufung des Notstands seit 1986? Aquino und auch Ramos überstanden mehrere Putschversuche, ohne jemals den Notstand ausgerufen zu haben. Dies

impliziert, dass die antide mokratische Kultur der extralegalen Machterlangung durch *people power* durch den Ausnahmezustand als Instrument des Machterhalts einer schwachen Regierung ersetzt wurde. Insbesondere die Ankündigung von Arroyo, den Ausnahmezustand immer dann auszurufen, wenn man die Regierung, den Staat und die Bevölkerung in Gefahr wähnt, ist als potenziell destabilisierende Entwicklung einzustufen. Auch die heftigen Reaktionen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft weisen auf tiefe Gräben zwischen Arroyo und einer breiten Opposition hin. Die einzige politische Institution, welche die Lage entschärfen konnte, war das Verfassungsgericht, das dazu angehalten war, den Ausnahmezustand juristisch zu bewerten.

Das Oberste Gericht bestätigte nach eingehender Beratung im Mai 2006 einerseits die Verfassungsmäßigkeit des im Februar ausgerufenen Ausnahmezustands. Andererseits wurde das restriktive Vorgehen der Regierung gegen Medien und Demonstranten als nicht verfassungskonform kritisiert. Das Verfassungsgericht reagiert damit auf eine extreme politische Situation, die das Potenzial extremistischer Eskalation in sich trägt: So lehnten die Verfassungsrichter die Einschätzung vieler Regierungskritiker, dass es für die Ausrufung keine faktische Basis gebe, weitgehend ab. Es sei inzwischen erwiesen, so das Gericht, dass tatsächlich eine Allianz zwischen kommunistischen Rebellen und Teilen des Militärs mit dem Ziel, die Regierung zu stürzen, gegeben habe. "Indeed from the seriousness of the incidents, President Arroyo was not expected to simply fold her arms and do nothing", bemerkten die 13 Verfassungsrichter abschließend.

Gleichwohl kritisierten die obersten Richter, dass einige Passagen der Proklamation 1017 nicht verfassungsgemäß seien. Insbesondere die ohne Haftbefehl durchgeführte Festsetzung von Personen wie Randy David, einem Akademiker und Journalisten, und des Kongressabgeordneten Roland Ilamas während einer Anti-Arroyo-Demonstration sowie die Durchsuchung von Redaktionsräumen regierungskritischer Zeitungen ohne entsprechenden Befehl wurden vom Supreme Court kritisiert. Hierzu wurde bemerkt:

It is well to remember that military power is a means to an end and substantive civil rights are ends in themselves. [...] During emergency, governmental action may vary in breadth and intensity from normal times, yet they should not be arbitrary as to unduly restrain our people's liberty (*Philippine Daily Inquirer*, 4.5.06).

Die Entscheidung des Obersten Gerichts zeigt, dass dieses unabhängig vom politischen Tagesgeschäft und zugleich in der Lage ist, einen grundsätzlichen, klaren und kritischen Blick auf politische Prozesse zu werfen.

Die insgesamt besonnene Reaktion der Öffentlichkeit sowie der ökonomischen und politischen Elite auf den Richterspruch deuten auf eine signifikante Beruhigung der politischen Lage hin. Das Verfassungsgericht avanciert in der jetzigen Situation zu einem Stabilitätsgaranten eines politischen Systems, das auch 20 Jahre nach dem Übergang von der Diktatur zur Demokratie immer noch als fragil zu bezeichnen ist.

Das Ausbleiben von Massenprotesten gegen Arroyo, steigende Umfragewerte und die jüngst vom obersten Gerichtshof bestätigte Verfassungsmäßigkeit des Mehrwertsteuergesetzes deuten auf eine stetige Stabilisierung der Regierung Arroyo hin. Es steigen die Chancen, dass Arroyo nun die politischen und administrativen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der im Juli 2004 angekündigten 10-Punkte-Agenda zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage nutzen kann.

5 Fazit: Stabilitätsdefizite und Stabilitätsreserven

Das politische System der Philippinen wird von einer diffusen Unterstützung getragen, also von der normativen und grundsätzlichen Akzeptanz seiner Bevölkerung und dem Großteil seiner Elite. Nur so ist zu erklären, warum das System angesichts eklatanter Stabilitätsdefizite sowohl im Bereich der Politikergebnisse als auch in den entsprechenden Prozessen (Regierungsführung, Wahlen) noch nicht zusammengebrochen ist. Neben der grundsätzlichen Akzeptanz des demokratischen Systems erwies sich insbesondere nach der Aufhebung des Ausnahmezustands im März 2006 das Verfassungsgericht als Stabilitätsanker, das Legitimitätsreserven bereitstellt, ohne die auf Dauer keine Politik zu machen wäre.

Stabilitätsdefizite	Stabilitätsreserven
Wahlen werden häufig vom Verlierer lange nicht anerkannt; Wahlmanipulationsvorwürfe; Amtsenthebungsverfahren	Amtsenthebungsverfahren gegen Arroyo nach richterlicher Prüfung gescheitert
Geringes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Regierung	Hoffnung auf bessere Politikergebnisse seit Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit der neuen Steuergesetze
Ausrufung des Ausnahmezustands	Ausnahmezustand wird vom Verfassungsgericht als weitgehend verfassungskonform beurteilt; politische und wirtschaftliche Akteure akzeptieren weitgehend
Vetoakteure (Militär; abtrünnige Politiker etc.) stellen eine permanente Bedrohung dar	<i>people power</i> als extralegales Mittel der Machtenthebung hat an Reiz verloren; Militär bleibt zwar Unruhepol, jedoch in den Kasernen; Vetoakteure reizen ihr Potenzial nicht aus

Dass Vetoakteure es nicht geschafft haben, Arroyo ihres Amtes in extralegal er Weise zu entheben, zeigt, dass es eine Stabilität in der Krise gibt und dass Letztere nicht in einer Systemkrise münden muss. Gleichwohl gilt, dass politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure die politischen Institutionen und Prozesse in den Philippinen dominieren und nach ihren Interessen gestalten. Der Untergang von

people power korrelierte mit der Ausrufung des Ausnahmezustands einer schwachen Regierung. Dass die Akteure ihr Vetopotenzial nicht bis zum Ende ausspielen, deutet jedoch auf die breite Akzeptanz der hochrichterlichen Beschlüsse und somit des Systems an sich hin.

Literaturverzeichnis

- Agoncillo, Theodoro A. (1973): *Philippine History*, Quezon City
- Dolan, Ronald E. (1993): "Introduction", in: ders. (Hrsg.): *Philippines. A country study*, Library of Congress, Washington, S. XXIII-XXXII
- Gunther, Richard/Diamandouros, Nikiforos P./Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore
- Hanisch, Rolf (1986): "Der Machtwechsel auf den Philippinen", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 45, S. 3-17
- Hernandez, Carolina G. (1991): "Political Developments in the Philippines", in: Thomas W. Robinson (Hrsg.): *Democracy in East Asia*, Washington D.C., S. 171-192
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman
- Loewen, Howard (2004): "Zur institutionellen Leistungsbilanz der philippinischen Demokratie", in: *Südostasien aktuell*, November 2004, S. 551-562
- Merkel, Wolfgang (1996): "Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften", in: von Beyme, Klaus/Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen, S. 30-58
- Pinches, Michael (1992): "The Philippines: The Regional Exception", in: *The Pacific Review*, Vol. 5 (4), S. 390-401
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge
- Thompson, Mark R. (1995): *The Anti-Marcos Struggle. Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, New Haven/London
- Wurfel, David (1988): *Filipino Politics. Development and Decay*, Ithaca