

### Die Wahlen in den Philippinen – Kontinuität und Wandel

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2007). Die Wahlen in den Philippinen – Kontinuität und Wandel. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 26(4), 67-75. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336209>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Im Fokus

---

### **Die Wahlen in den Philippinen – Kontinuität und Wandel**

### **Elections in the Philippines – Continuity and Change**

Howard Loewen

#### **Abstract**

Parliamentary and local elections were held in the Philippines on the 14th of May 2007. While the government was able to sustain a sound majority in the house of representatives, it now has to face a senate that is dominated by opposition parties. Government policies or draft bills may possibly be blocked more effectively than before which in turn may lessen the administration's room for manoeuvre. Yet, both legislative bodies have in common that they are subjected to oligarchic influence beyond party boundaries. The president's defeat in the senate can be explained by the ongoing accusations of corruption, electoral manipulation and the negative impact of the national state of emergency declared in February 2006. All these issues helped to reduce the popularity of President Arroyo. Furthermore, the election results reveal a revitalized opposition and traces of a critical public opinion. Hence, successful reforms, especially in the field of tax- and fiscal-policy are not appreciated accordingly.

*Keywords: Philippines, Arroyo, Elections, Senate, House of Representatives, Oligarchy*

#### **Einleitung**

Am 14. Mai 2007 wurden in den Philippinen Parlaments- und Lokalwahlen durchgeführt. Zu vergeben waren die Hälfte der Sitze des Senats sowie alle Sitze des Repräsentantenhauses. Darüber hinaus wurden die Positionen der Gouverneure, Bürgermeister sowie aller Provinz-, Stadt- und Gemeinderäte zur Wahl gestellt. Die Zwei-Kammer-Legislativkörperschaft, auch Kongress genannt, setzt sich aus dem 24-köpfigen Senat und dem Repräsentantenhaus mit maximal 250 Abgeordneten zusammen. Die Mitglieder des Senats werden landesweit mittels relativer Mehrheitswahl bestimmt, 80% der Mandate des Repräsentantenhauses werden in lokalen Einerwahlkreisen vergeben. Die übrigen 20% der Sitze sind

für marginalisierte gesellschaftliche Gruppen vorgesehen. Ihre Vertreter werden nach Verhältniswahl über Parteilisten in das Parlament gewählt. Die Amtsperiode der Senatoren ist auf sechs Jahre festgelegt, die der Repräsentanten auf drei Jahre. Durch die sechsjährige Amtsperiode und die Neuwahl von jeweils der Hälfte der Senatoren nach drei Jahren – die zwölf Senatoren mit der höchsten Stimmenzahl verbleiben sechs, die mit weniger Stimmen drei Jahre –, versprach man sich eine kontinuierliche politische Arbeit des Parlaments.

Im Gegensatz zu den allgemeinen Wahlen im Jahre 2004 konnte die Regierungskoalition TEAM (Together Everyone Achieves More)-Unity nur eine Mehrheit im Repräsentantenhaus, nicht aber im Senat erreichen. Hier konnte sich die Oppositionskoalition GO (Genuine Opposition) durchsetzen. Mit der Wahl zweier ehemaliger Offiziere in den Senat, die im Jahr 2003 gegen die Präsidentin geputscht hatten, wurde Arroyo regelrecht abgestraft. Wie ist dieses Wahlergebnis zu erklären? Der Hauptgrund liegt darin, dass die Präsidentin es aufgrund von Korruptionsvorwürfen, des Verdachts auf Wahlmanipulation sowie der Demokratie schädigenden Folgen der Notstandsaufrufung im Februar 2006 nie geschafft hat, einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung aufzubauen. Vielmehr zeigt das vorliegende Wahlergebnis ein Erstarken der Opposition und einer kritischen Öffentlichkeit. Infolgedessen werden die langsam greifenden Reformen insbesondere in der Steuer- und Haushaltspolitik kaum wahrgenommen.

## **Die Situation vor den Wahlen – mangelnde Legitimität und politische Instabilität**

### **Der Vorwurf mangelnder Legitimität**

Am 24. Juni 2004 erklärte der philippinische Kongress Gloria Macapagal-Arroyo offiziell zur Siegerin der Präsidentschaftswahlen. Präsidentin Arroyo wurde für volle sechs Jahre legitimiert, die Philippinen zu regieren. Die ersten drei Jahre der Präsidentschaft Arroyo standen im Zeichen von Bemühungen, ihre Position als umstrittene Nachfolgerin von Joseph Estrada zu halten, der nach schweren politischen Unruhen durch eine verfassungsrechtlich umstrittene Entscheidung im Januar 2001 seines Amtes enthoben 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 Armee-Offizieren im Juli 2003 waren mithin Manifestationen des Widerstands gegen eine Präsidentschaft ohne klares politisches Mandat. Den

in der öffentlichen Wahrnehmung und in Teilen der politischen Klasse weit verbreiteten Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimation begegnete die Regierung Arroyo mit einer Interessen ausgleichenden und somit 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 einschneidende strukturpolitische Maßnahmen zur Anhebung der latent niedrigen Investitionsrate und zum Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits. Andererseits kann die letztlich klare demokratische Legitimierung Arroyos durch die Wahlen im Mai 2004 zunächst als stabilisierender Faktor im Konsolidierungsprozess der philippinischen Demokratie gesehen werden. Mit der Mehrheit in beiden Häusern des philippinischen Kongresses hatte Arroyo alle Möglichkeiten, die Grundlage für eine erfolgreiche politische Bilanz zu legen. Dass die Präsidentin erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 ihr Steuerprogramm auf den Weg bringen konnte, lag unter anderem daran, dass eine informelle Koalition aus reformfeindlichen Kräften aller politischen Lager den ursprünglichen Gesetzesentwurf stark verwässerte. Erst ein höchstrichterlicher Beschluss legitimierte die Inkraftsetzung. Die bislang positive Bilanz der neuen Finanzpolitik manifestiert sich u.a. in einem erhöhten Steueraufkommen, das dem Staat einen massiven Defizitabbau ermöglicht und zudem mehr Handlungsspielräume erschließt.

### Der Vorwurf der Wahlmanipulation

Ein wesentliches Argument der Opposition gegen die Präsidentin ist der Vorwurf der Wahlmanipulation: 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. Damit ging die bislang schwerste Krise der philippinischen Regierung zu Ende. Nach ihrem Eingeständnis, während der Stimmenauszählung nach den Präsidentschaftswahlen im Juli 2004 Telefongespräche mit einem Vertreter der Wahlkommission geführt zu haben, geriet Arroyo unter massiven öffentlichen und politischen Druck. Die 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. *People power 3* kam jedoch nie zustande, da das Militär und die Kirche sich nicht an den aufkeimenden Protesten beteiligten. Beide Gruppen sind als Bedingungsfaktoren für erfolgreiche Volksaufstände in den Philippinen zu sehen.

### Verhängung des Ausnahmezustands

Genau 20 Jahre nachdem der Diktator Ferdinand Marcos durch eine demokratische Revolution zur Aufgabe seines Amtes gezwungen worden war, verhängte die Präsidentin der Philippinen Gloria Macapagal-Arroyo nach Hinweisen auf Umsturzpläne einer „taktischen Allianz“ aus Militärs und Linksextremisten vom 24. Februar bis zum 3. März 2006 den Ausnahmezustand über die Philippinen. Auf der Grundlage der Proklamation Nr. 1017 wurden Demonstrationen untersagt, der Rebellion verdächtige Personen festgesetzt sowie regierungskritische Medien überwacht bzw. an ihrer Arbeit gehindert. Die Verhängung des Ausnahmezustands ist als eine weitgehend verfassungsgemäße Reaktion auf einen geplanten Putsch zu sehen. Nachdem zivilgesellschaftlicher Protest im Verein mit dem Militär als extralegales Mittel der Machtenthebung, kurz: *people power*, offenbar ausgedient hat, besteht jedoch die Gefahr, dass der Ausnahmezustand zum letzten Instrument des Machterhalts, insbesondere von schwachen Regierungen, avanciert. Dies könnte zu einer schleichenden Erosion demokratischer Prozesse und Institutionen führen. Gerade diese Befürchtung dominiert die öffentliche Meinung in der Beurteilung der Folgen des Ausnahmezustands.

## Die Wahlergebnisse – Wandel und Kontinuität

### Allianzen und Koalitionen

Die derzeitige politische Landschaft lässt sich nur verstehen, wenn man einen Blick auf die beiden stärksten politischen Koalitionen wirft:

Auf der einen Seite ist die Together Everyone Achieves More Unity Koalition zu nennen. TEAM Unity vereint die Lakas-Christian-Muslim Democrats (Lakas-CMD), die Coalition of Administrative Political Party (CAPP), die Kabalikat ng Malayang Pilipino (Kampi), die Nationalist People's Coalition (NPC), die Laban ng Demokratikong Pilipino (LDP) und die Partido Demokratiko Sosyalista ng Pilipinas (PDSP). Die Regierungskoalition wurde erst im Februar in Cebu gegründet. Ihr erklärtes Ziel war es, die Mehrheit der Arroyo-Unterstützer in

beiden Häusern zu erhalten, um Amtsenthebungsverfahren zu erschweren und Gesetzgebungsverfahren zu erleichtern.

Die Oppositionsparteien versammelten sich im Juni 2005, um Arroyo durch ein entsprechendes Verfahren aus dem Amt zu heben. Das zunächst als United Opposition an die Öffentlichkeit getretene Bündnis änderte am 15. Februar 2007 seinen Namen in Genuine Opposition (GO). Es vereint derzeit die Parteien United Opposition (UNO), Liberal Party, Nacionalista Party, Nationalist People's Coalition, Aksyon Demokratiko, PDP-Laban, PMP und weitere kleinere Gruppierungen.

Diese Bündnisse sind äußerst fragil, sie werden von oben herab gegründet und wieder gespalten. So ist zu erklären, dass die endgültige Sitzverteilung im philippinischen Kongress noch nicht vorliegt. Dies ist mit der Neigung vieler Abgeordneter zu erklären, ihre politische Orientierung nach den Wahlen – zumeist in Richtung der siegreichen Koalition – durch spontane Parteiübertritte („turncoatism“) grundsätzlich neu zu bestimmen. Strategische Kalküle einzelner Politiker und nicht Parteiräson sind ein signifikanter Bestimmungsfaktor philippinischen Abgeordnetenverhaltens. Faktionalismus und mangelnde Parteidisziplin behindern die Stabilisierung von Parlamentsmehrheiten. Da informelle Absprachen vor versachlichten Beziehungen rangieren, ist die parlamentarische Willensbildung intransparent und unübersichtlich.

### **Wandel – Verlust der Regierungsmehrheit im Senat**

Im Jahre 2004 konnte sich Arroyos damalige Koalition K4 noch klar durchsetzen. Die in ihr versammelten Parteien Lakas-CMD, die Liberale Partei und kleinere Parteien konnten sieben von zwölf zu vergebenen Mandate erringen. Die Senatswahlen im Mai 2007 zeigt eine völlig andere Situation: Nur zwei Kandidaten der Regierungskoalition, Joker Arroyo (Kampi) und Edgardo J. Angara (LDP), konnten Sitze erringen, die restlichen zehn Sitze fielen an die Oppositionsparteien – ein erdrutschartiger Sieg für die Gegner Arroyos. Die Präsidentin muss insbesondere schmerzen, dass zwei ehemalige systemoppositionelle Putschisten und Mitglieder der philippinischen Streitkräfte, Gregorie „Gringo“ Honasan und Antonio Trillantes, ohne Wahlkampfanstrengungen in den Senat gewählt worden sind.

Tab.1 Ergebnis der Senatswahlen

	Kandidat	Partei	Anzahl der Stimmen
1	Legarda, Loren	Nationalist People's Coalition	18.343.848
2	Escudero, Francis	Nationalist People's Coalition	18.094.037
3	Lacson, Panfilo	United Opposition	15.441.623
4	Villar, Manuel	Nacionalista Party	15.186.848
5	Pangilinan, Francis	Liberal Party	14.413.921
6	Aquino, Benigno S.	Liberal Party	14.232.868
7	Angara, Edgardo	LDP (Laban ng Demokratikong Pilipino)	12.397.685
8	Cayetano, Alan	Nacionalista Paty	11.734.745
9	Arroyo, Joker	Kampi (Kabalikat Ng Malayang Pilipino)	11.544.264
10	Honasan, Gregorio	Independent	11.468.951
11	Trillantes, Antonio	United Opposition	11.134.570
12	Pimentel, Auilinio	PDP-Laban	10.861.888

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des philippinischen Kongresses ([www.congress.gov.ph](http://www.congress.gov.ph)).

Ferner ist bemerkenswert, dass ein unabhängiger Kandidat ohne politische Maschinerie zum Gouverneur in Arroyos Heimatprovinz gewählt wurde. Der Priester Panlilio besiegte die beiden Regierungskandidaten Pineda (Kampi) und Lapus (Lakas-CMD). Dieses Ergebnis zeigt u.a., dass sich klientelistische Politik in diesem Wahlgang nicht flächendeckend durchsetzen konnte. Die Mehrheit der Sitze ging dennoch an Vertreter oligarchischer Interessen.

### **Kontinuität – politische Gewalt, oligarchische Dominanz und Regierungsmehrheit im Parlament**

Im Gegensatz zum Senat konnte die Regierungskoalition die Mehrheit im Repräsentantenhaus behaupten. Aus heutiger Sicht kann lediglich die tentative Aussage getroffen werden, dass die Regierung eine Mehrheit von 60-70% aller Sitze im Parlament auf sich vereinen wird. Insbesondere die Parteien Kampi und Lakas-CMD werden die größte Anzahl an Mandatsträgern stellen. Da das offizielle Endergebnis noch nicht vorliegt und die inoffiziellen Parteiübertritte noch voll im Gange sind, ist das Rennen der beiden Parteien um den begehrten Parlamentsvorsitz noch nicht entschieden. Hier geht es darum, ob der bisherige House Speaker, Jose de Venecia (Lakas-CMD), seine Amtszeit verlängern kann oder ob sein Herausforderer, Pablo R. Garcia (Kampi), das Rennen macht.

Tab.2 Ergebnis der Parlamentswahlen

Position	Partei
1	Lakas-CMD (TEAM)
2	Kampi (TEAM)
3	Liberal (TEAM)
4	GO/Nacionalista
5	NPC (TEAM)

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des philippinischen Kongresses ([www.congress.gov.ph](http://www.congress.gov.ph)).

Aus dem Ergebnis der Parteilistenwahl geht hervor, dass wie im Jahre 2004 eine breite Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Interessen im Parlament vertreten sein wird. So tritt beispielsweise die maoistische BAYAN MUNA für Fragen der Gerechtigkeit ein, Gabriela für die Gleichberechtigung von Frauen, BUTIL und AGAP konzentrierten sich auf landwirtschaftliche Fragen, CIBAC nimmt sich der Korruption an. Im Gegensatz zu den etablierten Parteien können die über das Parteilistensystem in das Parlament gewählten Repräsentanten der Zivilgesellschaft aufgrund zweier Sperrklauseln keine Mehrheit im Parlament erringen: Erlangt eine Parteiliste 2% der Sitze, so erhält sie einen Sitz. Es können jedoch nur 3 Sitze bzw. maximal 6% erzielt werden. Insgesamt können alle Parteilisten maximal 20% aller Parlamentssitze erlangen. Gleichzeitig versuchen nun die etablierten Parteien ihrerseits Parteilisten zu gründen, um Mehrheitsverhältnisse durch die Hintertür zu beeinflussen. Man geht davon aus, dass rund ein Drittel der 93 zugelassenen Listen (Friedrich-Ebert-Stiftung 2007) von der Oligarchie finanziert werden und deshalb nur formal „gesellschaftliche relevante“ Parteilisten sind.

Kontinuität im politischen Prozess der Philippinen bedeutet trotz einiger Ausnahmen auch die Fortsetzung der Dominanz oligarchischer Interessen im Senat und im Repräsentantenhaus. Aus einer Studie der Hanns-Seidel-Stiftung (Hanns-Seidel-Stiftung 2007) geht u.a. hervor, dass in vielen Fällen direkte Familienangehörige politischer Repräsentanten den Weg in die Politik gefunden haben: So wurden Söhne und Töchter aus politischen Clans in Makati City, in den Provinzen Bataan und Tarlac, den Städten Davao City und Valenzuela in die politischen Arenen gewählt. Die Namen Aquino, Escudero, Romualdez, Lopez etc. verdeutlichen die Bestandsmächtigkeit politischer Clans in der philippinischen Politik. Da Abstammung in den Philippinen mit politischem und ökonomischem Einfluss korreliert, ist davon auszugehen, dass die Sprösslinge dieser Familien



Politikergebnisse zugunsten ihrer Familien und somit ihrer gesellschaftlichen Schicht beeinflussen werden.

Tab.3 Ergebnis der Parteilistenwahl

	Partei	Anzahl der Stimmen	Stimmenanteil (%)	Sitze
1	BUHAY	1.139.069	7,86	3
2	BAYAN MUNA	945.468	6,52	3
3	CIBAC	744.674	5,14	2
4	GABRIELA	590.334	4,07	2
5	APEC	510.635	3,52	1
6	A TEACHER	462.599	3,19	1
7	AKBAYAN	444.005	3,06	1
8	ALAGAD	419.586	2,89	1
9	BUTIL	404.667	2,79	1
10	BATAS	379.390	2,62	1
11	COOP-NATCCO	359.204	2,48	1
12	ANAKPAWIS	353.616	2,44	1
13	ABONO	334.227	2,30	1
14	AGAP	321.688	2,22	1
15	ARC	313.806	2,16	1

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben der Commission on Elections ([www.comelec.gov.ph](http://www.comelec.gov.ph)).

Im Vorfeld der Wahlen und am Wahltag wurden rund 127 Menschen getötet und 148 verwundet. Politische Gewalt in Wahlzeiten ist ein ständiges Merkmal des politischen Prozesses in den Philippinen, wo bestandsmächtige materielle Interessen einer kleinen Elite mit allen Mitteln durchgesetzt werden. Im Vergleich zum Jahre 2004 sind jedoch etwas weniger Tote zu beklagen. Die philippinische Wahlkommission und die Polizei sprechen insgesamt von korrekten und ruhigen Wahlen. Dass diese Einschätzung nicht unbedingt zutrifft, zeigen nicht nur die zahlreichen Toten, sondern auch Wahlverzögerungen auf Mindanao, wo eine Wiederholung der Wahlen in einem Bezirk aufgrund des Verdachts von Unregelmäßigkeiten stattfinden wird.

## Ausblick – Wahlen als Spiegelbild informeller Politik

Ob es aufgrund der verlorenen Mehrheit im philippinischen Senat zu einer vollständigen Blockade kommen wird, ist fraglich. Denn eine formelle Blockade von Gesetzesvorhaben wird nicht entlang von Parteilinien vorgenommen, sondern entlang von partikularen Interessen einzelner Abgeordneter. In diesem Interessenkampf behalten einflussreiche politische Familien meistens die Oberhand. Kollektive, der Allgemeinheit dienliche Ziele bleiben somit häufig auf der Strecke. Daran ändert die Entsendung von Schauspielern, Priestern, Oppositionskandidaten und Vertretern sozialreformerischer Bewegungen in den philippinischen Kongress zunächst nichts.

Ob das politische System der Philippinen ferner genügend Stabilität bzw. Effizienz erlangen kann, gesellschaftlichen und politischen Druck institutionell aufzufangen, ist somit nicht so sehr eine Frage des Regierungssystems. Vielmehr ist die Effektivität und Effizienz des politischen Systems abhängig vom Durchsetzungsgrad informeller Politik. Reformunwillige politische Eliten mit starken Eigeninteressen umgehen staatliche Institutionen und nehmen ihnen damit ihre Funktion. Die Folge ist ein relativ schwacher Staat, der gegenüber partikularen Interessen nur wenig Durchsetzungskraft besitzt und somit seine Handlungskapazitäten nie voll ausschöpfen kann (Loewen 2001).

## Literatur

- Friedrich-Ebert-Stiftung (2007), *Nach der Wahl ist vor der Wahl – Philippinische Politik zwischen Stillstand, Regression und dem nächsten Wahlkampf*. Online: <http://www.fes.de/asien>
- Hanns-Seidel-Stiftung (2007), *Die Wahlen auf den Philippinen*. Online: [http://www.hss.de/downlads/Philippinen\\_Wahlen.pdf](http://www.hss.de/downlads/Philippinen_Wahlen.pdf)
- Loewen, Howard (2001), „Informelle Institutionen und die Entwicklungsperspektiven der Demokratie in den Philippinen“, in: Christiane Frantz & Norbert Konegen (Ed.), *Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika*, Münster, S.221-244