

### Zur Regierungskrise auf den Philippinen – Der Anfang vom Ende eines Regierungssystems?

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. (2005). Zur Regierungskrise auf den Philippinen – Der Anfang vom Ende eines Regierungssystems? *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 24(5), 3-7. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339084>

#### 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>

# Zur Regierungskrise auf den Philippinen – Der Anfang vom Ende eines Regierungssystems?

Howard Loewen

We still live in two Philippines: the Philippines that is poised for takeoff and the Philippines that is being dragged down [...] by a degenerated political system. (President Arroyo, *Philippine Star*, 3.9.05)

## 1 Einleitung

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 (PDI, 1.9.05). 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 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 Jahre 1986 und der Machtübernahme durch Corazon Aquino führten. *People power 2* im Jahre 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 Jahre 1986 durch ein ordnungsgemäßes Wahlverfahren an die Macht gekommen war und zudem für die vorgesehene Amtsperiode von sechs Jahren regieren konnte. Außerparlamentarische Strategien zur Erlangung und Beendigung von Regierungsmacht scheinen im philippinischen Staat ein Strukturmerkmal des politischen Prozesses geworden zu sein. Warum ist es also in der jetzigen Krise nicht zu einer Neuauflage von *people power*, somit *people power 3*, gekommen? In dem vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass mit der Kirche

und dem Militär zwei wesentliche Bedingungsfaktoren für einen Volksaufstand gefehlt haben. Ob das politische System der Philippinen ferner genügend Stabilität bzw. Effizienz erlangen kann, gesellschaftlichen und politischen Druck institutionell aufzufangen, ist nicht so sehr eine Frage des Regierungssystems bzw. Parlamentarismus vs. Präsidentialismus. Vielmehr ist die Effektivität und Effizienz des Regierungssystems abhängig vom Durchsetzungsgrad informeller Politik, der sich in einer reformunwilligen politischen Elite manifestiert, die durch ihr Handeln staatliche Institutionen entfunktionalisiert. Die Folge ist ein schwacher Staat, der gegenüber partikularen Interessen nur wenig Durchsetzungskraft besitzt und somit seine Handlungskapazitäten nicht optimal ausschöpfen kann.

## 2 Der Vorwurf der Wahlmanipulation und seine Konsequenzen

Der Vorwurf der Wahlmanipulation beruht auf der Veröffentlichung eines Tonbandes mit Aufnahmen eines mitgeschnittenen Telefonats zwischen Arroyo und einem Leiter der Wahlkommission, Virgilio Garcillano. In dem Gespräch forderte Arroyo Garcillano auf, den Vorsprung auf ihren damaligen Konkurrenten und den inzwischen 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 Malineros halten die Erklärung Arroyos, ihre eigenen Stimmen zu schützen, für glaubwürdig. Lediglich 18% befürworteten einen Rücktritt der Präsidentin. Signifikant gering ist mit 1% die Bereitschaft zur Unterstützung eines nicht verfassungs-

konformen Volksaufstandes. Entsprechend hoch ist die Hoffnung, dass die Wahlbetrugsaffäre bald beendet sein wird (20%). Es ist zu berücksichtigen, dass Arroyo aufgrund unpopulärer Staatsprogramme, wie der Steuererhöhung, eine grundsätzlich geringe Popularität unter den Filipinos genießt. Am 1. Juli hatte der Oberste Gerichtshof auf Antrag der Opposition die Weiterführung der Steuerreform aus Verfahrensgründen untersagt. Bislang hat die Reform, mit der Arroyo das Haushaltsdefizit senken wollte, zu starken Preissteigerungen und sich daran anschließenden Protesten geführt (MT, 14.7.05).

### 3 Gründe für den 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 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 Joseph Estradas zusammen. Es ist offensichtlich, dass die Arroyo-Gegner über keine charismatische Führungspersönlichkeit verfügt, die der etwas lahmen Bewegung Impetus verleihen könnte. Im Gegensatz zu Corazon Aquino (*people power 1*) und Gloria Arroyo (*people power 2*) verfügt die Opposition über keine publikumswirksame Spitze: Der stärkste Rivale Arroyos, Fernando Poe Jr., verstarb im letzten Jahr, während Joseph Estrada noch immer unter Hausarrest gestellt ist. Letzterer beauftragte die Witwe Poes, Susan Roces, die mediale Führungsrolle in der Opposition einzunehmen. Das Problem ist, dass Roces kaum politische Gefolgschaft und Erfahrung aufweisen kann.

Zwar haben einflussreiche Interessenverbände wie der Makati Business Club und das Financial Executive Institut 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. Die einflussreiche Bischofskonferenz der Philippinen hatte sich am 10. Juli 2005 gegen einen Rücktritt der Präsidentin ausgesprochen. Gleichzeitig forderten die Bischöfe die unbedingte Durchführung einer unabhängigen Untersuchung der Wahlfälschungsvorwürfe gegen die Präsi-

dentin (PDI, 14.7.05). Der Stabschef der philippinischen Streitkräfte, Generalleutnant 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 and security. (XNA, 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.

Nach dem Rücktritt von zehn ihrer Minister verblieben noch 16 loyale Minister an der Seite der Präsidentin. 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 Wahlaufsicht geführt zu haben, sowie 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, das aufgrund fehlender Mehrheiten im Parlament nicht durchgeführt werden konnte, kam, zeugt von einer gewissen Beruhigung der Lage (PDI, 13.7.05).

### 4 Parlamentarismus versus Präsidentialismus

Angesichts eklatanter Konsolidierungsdefizite politischer Institutionen und ihrer schlechten Leistungsbilanz beispielsweise in den Politikfeldern Steuer- und Landreformpolitik (Loewen 2004) gab und gibt es Überlegungen zur Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems, die im Folgenden kurz angerissen werden sollen:

Die Diskussion über Verfassungsänderungen<sup>1</sup> konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Modelle: Einmal geht es um die Einführung eines parlamentarischen

<sup>1</sup>Für eine Verfassungsänderung nach Art. 18 des Grundgesetzes sind drei Bedingungen zu erfüllen: 1) Der Kongress stimmt mit einer Dreiviertelmehrheit seiner Abgeordneten für einen Antrag auf Verfassungsänderung, 2) eine „Verfassungsversammlung“ kann einberufen werden, wenn zwei Drittel der Kongressmitglieder dies beschließt, oder mit einfacher absoluter Mehrheit beschließt, die Bevölkerung mit der Entscheidung über die Bildung der „constitutional convention“ zu beauftragen, 3) eine Petition der Bevölkerung wird formal als Antrag eingestuft, wenn sie von mindestens 12 Prozent aller stimmberechtigten Wähler ausgeht. Schließlich kann ein Verfassungsänderungsantrag dann in Kraft treten, wenn er mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Rahmen einer Volksabstimmung gebilligt wird (Constitution of the Philippines, 1986).

Regierungssystem, ferner um die Aufhebung der Amtszeitbegrenzung des Präsidenten. Die erstgenannte Diskussion ist älter und eher sachlich geführt worden, hat jedoch an politischer Relevanz verloren. Letztere ist eher von subjektiven Präferenzen geprägt und besitzt eine hohe aktuelle politische Brisanz, wie die aktuellen Diskussionen auf den Philippinen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 1998 zeigen.

Im Jahre 1986 lehnten die Mitglieder der Verfassungskommission ein Einkammerparlament zugunsten eines präsidentialen Regierungssystems mit knapper Mehrheit ab. Die Befürworter einer bi-kameralen Legislative begründeten ihre Wahl mit dem Argument, dass eine Zweikammerstruktur eine umfassende Erörterung von Gesetzesvorlagen möglich mache und Schutz vor einer zu dominanten Exekutive biete. Die Gegenseite zog das parlamentarische Regierungssystem vor, da es bessere Bedingungen für die Verwirklichung umstrittener sozioökonomischer Reformen schaffe. Zum einen würde die Gesetzgebung aufgrund des Einkammersystems gestrafft und finanziell weniger aufwendig sein (Foth 1991: 40). Zum anderen sei das reduzierte Parlament besser für gesellschaftliche Interessen zugänglich, die in einem Zweikammerparlament wegen der – zu jenem Zeitpunkt geplanten – landesweiten Wahl der Senatsmitglieder verwässert worden wären. Die vorgebrachten Argumente der Gegner eines parlamentarischen Regierungssystems fügen sich inhaltlich in Befunde der vergleichenden Transformationsforschung, die Einkammerlegislativen Anpassungsfähigkeit und präsidentialen Regierungssystemen Unnachgiebigkeit bescheinigen.<sup>2</sup>

Die Entscheidung für die Wiedereinführung eines präsidentialen Regierungssystems beendete jedoch nicht die Debatte. Schon bald zeigten sich institutionelle Problemlagen, wie die konstante Blockade vieler Reformgesetze durch oligarchische Interessen und die von 1992 bis 1995 Ramos gegenüberstehende parlamentarische Opposition. So wurden 1993 von siebzig vom Präsidenten als dringend eingestufte Reformgesetzentwürfe nur ganze fünf vom Kongress gebilligt (Riedinger 1995: 210). Die Diskussion über die Umwandlung des Parlaments wurde öffentlich. Es lassen sich in diesem Zusammenhang zwei diskutierte Varianten für ein parlamentarisches Regierungssystem unterscheiden (Foth 1991: 132): Zum einen die Umgestaltung in eine aus allgemeinen Wahlen hervorgehende Vertretung unter Beibehaltung des präsidentialen Systems; zum anderen die Umwandlung des politischen Systems in ein parlamentarisches Regierungssystem mit einer Einkammerlegislative.

Die verfassungspolitische Debatte verschärfte sich, als hinter den Bestrebungen, das Regierungssystem zu

ändern, Machtkalküle einzelner Politiker vermutet wurden. Als Ramos 1993 ankündigte, er wolle sich für ein parlamentarisches Regierungssystem einsetzen, kam es zu Protesten seitens der katholischen Kirche und oppositioneller Kräfte, die dem Präsidenten vorwarfen, er beabsichtige nicht die Regierungseffizienz zu verbessern, sondern er suche lediglich einen Vorwand, seine Amtszeit zu verlängern. Diese Kontroverse erinnerte viele an den Beginn der Marcos-Ära, wo die Einführung einer Einkammerlegislative auch der Umgehung einer Amtszeitbeschränkung diene und den ersten Schritt zur Erklärung des Kriegsrechts markierte (Wurfel 1988: 111f.).

Im Vorfeld der im Mai 1998 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen machten sich Teile der Regierungspartei für die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems stark. Im Zusammenhang mit diesen Bestrebungen hatten sich im Kongress zwei Lager gebildet. Eine Gruppe, deren Anführer Jose de Venecia war, gab sich pro-parlamentarisch; eine andere, unter Meinungsführerschaft von Miriam Defensor Santiago, setzte sich für die Beibehaltung des präsidentialen Systems ein (Goranwantschy 1997: 71). Diese relativ alte Diskussion wurde Ende 1996 durch die Nachricht über eine Initiative von Ramos-Anhängern für eine Verfassungsänderung per Plebiszit verdrängt. Darüber hinaus fanden sich viele Politiker, amtierende Senatoren und Repräsentanten, Bürgermeister und Stadträte, deren Amtszeit ebenfalls 1998 endete, die sich der Initiative anschlossen. Die Aktivitäten der Peoples Initiative for Reform, Modernization and Action (FIRMA) und die Äußerung Ramos, er werde sich seine Optionen im Bezug auf eine zweite Amtszeit offen halten, entfachten einen Proteststurm, wie ihn Manila seit den Februardemonstrationen 1986 nicht mehr gesehen hatte: Über 500.000 Menschen demonstrierten am 25. Jahrestag der Verhängung des Kriegsrechts durch Marcos im Rahmen einer Gebetsveranstaltung unter der Leitung von Kardinal Sin und Aquino gegen den drohenden Machtmissbrauch seitens der politischen Elite. Daraufhin erklärte Ramos, dass er definitiv auf eine zweite Amtszeit verzichten wolle. Das Verfassungsgericht hatte außerdem entschieden, dass die Bemühungen, ein Plebiszit über eine Verfassungsänderung anzustrengen, nicht legitim sei, das es kein Gesetz gebe, dass eine Volksabstimmung für eine Verfassungsänderung vorsehe. Die Tatsache, dass die Diskussionen um Verfassungsänderungen auf die Frage der Amtszeitverlängerung reduziert wurde, zeigt, dass ein vernünftiger Diskurs über Stärken und Schwächen der philippinischen Verfassung zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich war.

<sup>2</sup>In der Regel werden folgende Argumente für parlamentarische und gegen präsidentiale Regierungssysteme angebracht: 1) Parlamentarische Regierungssysteme besitzen häufig mehr Parteien als präsidentielle Regierungssysteme. Diese sind eher bestimmten ideologischen Richtungen zuzuordnen und ermöglichen inklusivere und flexiblere Koalitionsbildungen, als dies in präsidentiellen Systemen der Fall ist, deren Parteien nicht entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien formiert und eher pragmatisch orientiert sind. 2) Regierungen in parlamentarischen Systemen verfügen häufiger über stabile parlamentarische Mehrheiten als präsidentielle Exekutiven. Insofern ist die Versuchung für den Präsidenten groß, am Rand der Verfassung mit Dekreten zu regieren. 3) Die wechselseitige Abhängigkeit von Regierung und Legislative in parlamentarischen Systemen und das Recht der Regierung, das Parlament aufzulösen, beinhalten konstitutionelle Sicherungen zur Auflösung wechselseitiger lähmender Blockaden. 4) Präsidentsysteme dagegen fördern die politische Polarisierung und bergen die Gefahr lähmender Konflikte und Entscheidungsblockaden immer dann, wenn Exekutive und Legislative mehrheitlich unterschiedliche Parteipräferenzen haben (vgl. Stepan & Skach 1990; Linz 1990).

Anfang Juni 2004 bekräftigte Präsidentin Arroyo ebenfalls ihren Willen, die Umwandlung des präsidentiellen Regierungssystems in ein parlamentarisches System auf föderaler Grundlage voranzutreiben. Journalisten gegenüber hat Präsidentin Aquino bereits auf die ihrer Meinung nach grundsätzlichen Funktionsdefizite des präsidentiellen Regierungssystems hingewiesen. So fördere die Zweikammerstruktur 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 Parteipräferenzen haben. Die präsidentielle Rhetorik gipfelte schließlich in der Behauptung, dass die Philippinen sich einem Zustand der Anarchie annäherten, falls es nicht zu einer Umgestaltung des Regierungssystems komme (WSJ, 29.7.05). Der Sprecher des Repräsentantenhauses, Jose de Venecia Jr., befürwortet die Initiative der Präsidentin und räumt einem Verfassungsänderungsantrag gute Chancen ein:

If we have constitutional assembly and we have political will, then we can have a parliamentary system beginning in 2007. (ST, 7.7.04)

Andererseits mehren sich kritische Stimmen. Senatspräsident Franklin Drilon, ein enger Verbündeter Arroyos, sieht eine Verfassungsänderung nicht als prioritäre Aufgabe der Regierung. Vielmehr solle sich die Regierung bemühen, das Haushaltsdefizit auszugleichen. Die Bedenken der philippinischen Bürger im Berichtsjahr sind ähnlicher Art. So ergab eine Umfrage des Institutes for Political and Economic Reform (Iper), dass eine Mehrheit der Befragten den Verfassungsänderungsprozess skeptisch sehe. Auch hier stand wieder die Sorge, dass der Übergang zu einer parlamentarischen Regierungsform dem Eigennutz der Regierenden dienen und den Interessen der Bevölkerung entgegenstehen könnte, im Vordergrund (*The Philippine Star*, 3.7., 4.7.04; SCMP, 1.7.04).

## 5 Fazit: Das Ende des Präsidentialismus auf den Philippinen?

Um diese Frage zu beantworten, sollen im Folgenden drei von Arroyo genannte Faktoren untersucht werden, die allesamt negative Ausprägungen des präsidentiellen Systems darstellen und somit eine Verfassungsreform legitimieren: a) Volksaufstände (*people power*) als Mittel politischer Auseinandersetzungen; b) Macht der Medien und c) Effizienz- und Effektivitätsdefizite politischer Institutionen durch Wirkungsmächtigkeit informeller Politikmuster wie Patronage, Klientelismus und Korruption (*The Philippine Star*, 30.7.05).

Die Bestandsfähigkeit von *people power* war und ist eine Funktion des Übergangs zur Demokratie im Jahre 1986 und der Rolle von Vetoakteuren im anschließenden Demokratisierungs- und Konsolidierungsprozess. Die katholische Kirche, Wirtschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen, das Militär und Vertreter der Oligarchie stellen seit der demokratischen Wende entscheidende (Veto-)Akteure im politischen Prozess dar. Es ist nicht eine Frage des Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive oder der Amtsenthebungsmechanismen. Vielmehr hat sich neben der Formalisierung der Demokratie eine Art „Kultur der extralegalen Machtenthebung“ etabliert – eine residuale Größe der Transition, die sich nun gegen die Strukturen wendet, die sie einst zu etablieren trachtete. Ein entscheidender Faktor für einen erneuten Volksaufstand ist die Spaltung der Elite und die Gruppierung des Militärs und der Kirche um die Opposition. Dass eine derartige Konstellation im Falle der jüngsten Krise nicht entstehen konnte, zeigt, dass *people power* als letztes Mittel der Politik ausgedient hat.

Die von Arroyo konstatierte Rolle der Medien als Akteur in politischen Krisenzeiten zeigt zweierlei. Eine oft reißerische Berichterstattung ist nichts Neues, insbesondere in Systemen, wo Regierungschef und Staatsoberhaupt qua Verfassung ein und dieselbe Person sind. Gleichwohl ist die philippinische Presselandschaft die liberalste und kritischste in ganz Südostasien. Das Argument, die Presse sei unter anderem für extralegale Akte verantwortlich, ist unangemessen. Ein politisches System muss flexibel genug sein, um Anschuldigungen und Agitationen aus der freien Presselandschaft aufzufangen und mit Argumenten bzw. formalen Verfahren aufzufangen und abzufedern.

Neben formalen Hürden wie dem Mehrheitswahlrecht, der parlamentarischen Blockade der Exekutive (*grid lock*) und langsamen Gesetzgebungsprozessen, ist es vor allem die Dominanz informeller politischer Netzwerke der Oligarchie im Kongress, die einen negativen Einfluss auf die institutionelle Effizienz und politische Effektivität zeitigen. Die Effizienz politischer Institutionen im Hinblick auf schnelle Entscheidungen und Implementationen ist relativ gering, da eine extreme Verzögerung und Verwässerung (z.B. der Land- und Steuerreform) durch informelle Akteure (*clientelistic gridlock*) stattfindet. Im Verein mit einer wenig effizienten und korrupten Bürokratie ist insofern die politische Effektivität, der Beitrag politischer Entscheidungen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, als gering einzuschätzen. Die Frage, ob angesichts dieser institutionellen Schwächen eine Umgestaltung des präsidentiellen in ein parlamentarisches Regierungssystem sinnvoll ist, wurde bislang auf den Philippinen nie sachlich geführt. Politische Konjunkturzyklen und Machtkalküle verzerren diese an sich wichtige Debatte immer wieder.

Befunde der vergleichenden Politikwissenschaft weisen im Falle der Philippinen darauf hin, dass die Effizienz- und Effektivitätsprobleme philippinischer Politik auch nach einem Regierungssystemwechsel die gleichen sein würden (Rüland 2003). Diese These impliziert die

Bestandsfähigkeit und Anpassungskapazitäten von einflussreichen gesellschaftlichen und politischen Akteuren, die in der Lage sind, formale Mechanismen wie Wahlen und politische Entscheidungen für ihre Zwecke zu entfunktionalisieren, ohne jedoch das politische System in Frage zu stellen bzw. zum Kollaps zu bringen. Eine weitere These besagt, dass ein parlamentarisches Regierungssystem ohne starke, gesellschaftlich verankerte Parteien nur unzureichend funktionieren kann. Die Dominanz informeller Politikmuster, die sich auf den Philippinen neben einer schwachen materiellen Leistungsbilanz auch in der Fraktionalisierung politischer Repräsentation niederschlagen, erschweren jedoch die Institutionalisierung funktionaler und stabiler Massenparteien. Ob die Veränderungen formaler Strukturen eine Anpassung informeller Prozesse nach sich zieht, ist hier die entscheidende Frage. Jenseits der Frage des Regierungssystems ist von signifikanter Bedeutung, wie der philippinische Staat Handlungsautonomie gegenüber gesellschaftlichen Akteuren erlangen kann. Nur so kann die Grundlage für eine versachlichte und effiziente Gestaltung von Politik vorangetrieben und somit eine nachhaltige positive Leistungsbilanz des Staates geschaffen und letztlich Legitimität in den Augen der Bürger erzeugt werden.

## Quellen

Constitution of the Philippines (1986), Manila

Foth, Hans-Peter (1991), *Der Kongress der Philippinen. Ein Beitrag zum Parlamentarismus in der Dritten Welt*, Hamburg

Gorawantschy, Beatrice (1997), „Zur aktuellen Situation auf den Philippinen“, in: KAS-AI, 4, S. 67-74

Linz, Juan J. (1990), „The Perils of Presidentialism“, in: *Journal of Democracy*, 1, S. 51-69

Loewen, Howard (2004), „Zur institutionellen Leistungsbilanz der philippinischen Demokratie“, in: SOAa, November, S. 551-562

Riedinger, Jeffrey (1995), *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform*, Stanford

Rüland, Jürgen (2003), „Constitutional Debates in the Philippines. From Presidentialism to Parliamentarism?“, in: *Asian Survey*, 43, 3, S. 461-484

Stepan, Alfred & Skatch, Cindy (1990), „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism vs. Presidentialism“, in: *World Politics*, 1, S.1-22

Wurfel, David (1988), *Filipino Politics. Development and Decay*, Ithaca