

## DEMOKRATIE OHNE PARTEIEN

### DIE PHILIPPINEN IN DER PATRONAGEFALLE

*Peter Köppinger*

Bei den Zwischenwahlen auf den Philippinen am 13. Mai 2013 haben erwartungsgemäß die Kandidaten der Präsidentenpartei (Liberale Partei) und der mit ihr verbündeten alten Patronageparteien NP und NPC am besten abgeschnitten und somit den dauerhaften Machtverlust der vorherigen Präsidentenpartei Lakas-Kampi bestätigt. Einmal mehr hat das Wahlsystem bei den landesweiten Senatorenwahlen fast ausschließlich bekannten Persönlichkeiten und Mitgliedern vermögender Familien die Chance zur Kandidatur eröffnet, und auch die Wahlen zum Unterhaus und die lokalen Wahlen wurden von politischen Clans und Dynastien dominiert. Stimmenkauf und Kontrolle der Stimmabgabe in den Wahllokalen machten die Wahlen vielfach zur Farce.

Vor dem Hintergrund der aus der Kolonialzeit ererbten Patronagesysteme mit der engen Verknüpfung von wirtschaftlicher und politischer Macht auf allen staatlichen Ebenen wurden die zentralen Probleme des Landes – verfestigte Armut großer Teile der Bevölkerung, vermachete und geschlossene Märkte, alltägliche Gewalt, nicht funktionierender Rechtsstaat – auch von der Administration des jetzigen, als Reformers angetretenen Präsidenten nicht wirksam angegangen. Größtes Hindernis für die Entwicklung und politische Umsetzung von Reformperspektiven ist das Fehlen programmorientierter Mitgliederparteien als notwendige Akteure in einer funktionierenden Demokratie. Wachsende Frustration in der Bevölkerung sowie allgemeiner Leidensdruck unter diesem System bis in die miteinander konkurrierenden politischen Dynastien hinein angesichts der Unsummen an Mitteln, die für Stimmenkäufe und Machterhalt aufzubringen sind, eröffnen aber Chancen, um das Land aus seiner Sackgasse herauszuführen.



Dr. Peter Köppinger ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Manila.

Dazu bedürfte es eines modernen Parteiengesetzes, des Erfolgs neu entstehender genuin-demokratischer Parteien und Reformen der Verfassung.

### **WAHLEN 2013 – DIE AUSGANGSLAGE**

Am 13. Mai fanden auf den Philippinen landesweit Kommunalwahlen und Wahlen zum nationalen Parlament statt. Gewählt wurden zwölf der 24 Senatoren für eine Amtszeit von sechs Jahren. Für jeweils drei Jahre gewählt wurden die 291 Mitglieder des Abgeordnetenhauses (zweite Kammer des nationalen Parlaments), 81 Provinzgouverneure (einschließlich des Gouverneurs der Autonomen Region Muslim Mindanao), 1.634 Stadt- und Gemeindebürgermeister sowie mehr als 15.000 örtliche Ratsmitglieder. Nicht zur Wahl standen der Präsident und der Vizepräsident des Landes sowie weitere zwölf Senatoren, die 2010 gewählt worden waren.

Angesichts der übermächtigen Stellung des Präsidenten im philippinischen präsidentialen Regierungssystem hatten diese Wahlen nur begrenzte Bedeutung für die politische Entwicklung des Landes. Da der Präsident aufgrund der philippinischen Verfassung jeweils nur für eine Wahlperiode von sechs Jahren gewählt werden darf, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der Medien darauf, wie die Lager potenzieller Präsidentschaftskandidaten für 2016 in den Wahlkämpfen abschnitten.

Als Favorit für die Präsidentschaftswahlen wird derzeit der 70-jährige Vizepräsident Jejomar „Jojo“ Binay gehandelt, dessen Zustimmungswerte in der Bevölkerung noch höher liegen als die des populären Präsidenten Benigno „Noy-noy“ Aquino. Binay hatte 2010, verbündet mit dem ehemaligen Präsidenten Estrada, die von der Präsidentenwahl unabhängige Wahl zum Vizepräsidenten überraschend gegen den Vorsitzenden der Liberalen Partei, Mar Roxas, gewonnen. Für die Wahlen 2013 bildete er eine Koalition aus der in den 1980er Jahren einflussreichen, zwischenzeitlich aber kaum mehr sichtbaren PDP-Laban und der PMP des ehemaligen Präsidenten Estrada, der sich auch der einflussreiche 86-jährige Senatspräsident Juan Ponce Enrile anschloss. Die von ihnen gemeinsam geführte United Nationalist Alliance (UNA) versuchte, zur Vorbereitung der

Präsidentschaftskandidatur von Binay 2016 möglichst viele aussichtsreiche Kandidaten in die Senats-, Unterhaus- und Kommunalwahlen 2013 zu schicken. Damit sollte ein Gegengewicht zu der von Präsident Aquino gebildeten Allianz der drei traditionellen Parteien NP, NPC und Liberale Partei geschaffen werden, die wiederum die Ausgangsposition für den noch nicht bekannten Präsidentschaftskandidaten der Liberalen Partei (oder der mit ihnen verbündeten Parteien) im Jahr 2016 möglichst günstig gestalten soll. Da der populäre Präsident Aquino 2016 nicht mehr kandidieren darf und seine Popularität wegen des geringen Ansehens der traditionellen Patronageparteien in der Bevölkerung nicht automatisch auf einen liberalen Präsidentschaftskandidaten übertragbar ist, sieht man solche Allianzen von reichen Parteien mit gut funktionierenden Wahlkampforganisationen als effektivste Möglichkeit, den Verbleib an der Macht zu sichern.

**Da der populäre Präsident Aquino 2016 nicht mehr kandidieren darf, sieht man Allianzen von reichen Parteien mit gut funktionierenden Wahlkampforganisationen als effektivste Möglichkeit, den Verbleib an der Macht zu sichern.**

#### **IM FOKUS DER ÖFFENTLICHKEIT: TEAM „PINOY“ GEGEN TEAM UNA BEI DEN SENATSWAHLEN**

Vor diesem komplexen Hintergrund ist verständlich, dass der Wahlkampf 2013 um die zwölf Senatorenposten in den Medien in erster Linie als Kampf des „Teams UNA“ gegen das „Team Pinoy“ (Spitzname des Präsidenten) dargestellt wurde. Neun der jetzt gewählten zwölf Senatoren gehörten dem „Team Pinoy“ an, während drei der UNA-Kandidaten gewählt wurden – darunter die Tochter von Vizepräsident Binay und ein Sohn des früheren Präsidenten Estrada. Das klingt nach deutlicher Dominanz der Allianz des Präsidenten, darf aber nicht überinterpretiert werden. Denn die liberale Partei des Präsidenten konnte von ihren drei Kandidaten nur einen durchbringen – einen Neffen des Präsidenten. Vier der neun Gewinner aus dem „Team Pinoy“ kommen von den Partnern NP und NPC, sie haben nur lockere Beziehungen zur Liberalen Partei. Vier sind Persönlichkeiten aus einflussreichen Familien, die entweder als Unabhängige angetreten sind oder kleinen Parteigruppen vorstehen und die sich – angesichts des politischen Gewichts des amtierenden Präsidenten – lieber seinem „Team“ als dem von Vizepräsident Binay angeschlossen haben.

**Angesichts des Fehlens von staatlicher Parteienfinanzierung können sich fast nur Mitglieder besonders vermögender Familien oder reiche Medienpersönlichkeiten erfolgreich um einen Senatsitz bewerben.**

Da die Senatoren landesweit gewählt werden und die finanzielle Unterstützung für einen solchen Wahlkampf – der bei 95 Millionen Einwohnern mindestens zehn Millionen Euro kostet – durch Parteien, denen sie möglicherweise angehören, angesichts des Fehlens von zahlenden Mitgliedern und staatlicher Parteienfinanzierung nur rudimentär ist, können sich fast nur Mitglieder besonders vermögender Familien oder reiche Schauspieler und Medienpersönlichkeiten erfolgreich um einen Senatsitz bewerben. Zwölf der 16 Senatskandidaten mit den meisten Stimmen gehören solchen politischen Dynastien an oder sind reiche, landesweit bekannte Medienpersönlichkeiten.

### **ERGEBNISSE DER UNTERHAUSWAHLEN UND PROVINZWAHLEN IM VERGLEICH ZU 2007 UND 2010<sup>1</sup>**

Bei den Ergebnissen der Wahlen zum Unterhaus siegten in 107 der Einerwahlkreise, in denen nach einfachem Mehrheitswahlrecht entschieden wird, Kandidaten der Liberalen Partei. Auf die mit ihnen für die Senatswahlen verbündeten Parteien NPC und NP, die auf örtlicher Ebene teilweise eigene Kandidaten gegen die Liberale Partei aufstellten, entfielen 40 bzw. 19 direkt gewählte Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Dem stehen nur acht gewählte Mitglieder der UNA sowie 42 Mitglieder kleinerer Parteien oder Unabhängiger gegenüber.

Neben den 229 Direktmandaten werden bis zu 58 weitere Unterhausabgeordnete über landesweite Parteilisten nach dem Proportionalssystem ins Unterhaus gewählt. Diese Parteilisten dürfen nicht mit den Parteien verbunden sein, die in den Wahlkreisen Kandidaten aufstellen, und sollen Sektoren oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen repräsentieren. Von mehr als 200 Antragstellern wurden 131 Listen zugelassen und auf den Wahlzetteln ausgedruckt. Maximal drei Abgeordnete pro Liste können gewählt werden – unabhängig davon, wie viele Prozentpunkte eine Liste auf sich vereinigen kann. In diesem unübersichtlichen und chaotisch organisierten System dominierten wie in den

1 | Alle hier dargestellten Zahlen beruhen auf den auf der Webseite der staatlichen Wahlkommission am 06.06.2013 veröffentlichten Ergebnissen der Wahlen, <http://2013electionresults.comelec.gov.ph> [23.07.2013].

vergangenen Jahren linke Gruppen, Regionalgruppen und „Ein-Thema-Parteien“. Die meisten Stimmen scheint dieses Mal die „Buhay“-Parteiliste erhalten zu haben, die von einer charismatischen katholischen Bewegung getragen wird und sich für den absoluten Schutz des Lebens und gegen die Liberalisierung von Eherecht und Abtreibung einsetzt. Endgültige Ergebnisse sind aber auch viele Wochen nach den Wahlen noch nicht bekanntgegeben worden. Zusätzlich zu dem Problem zahlreicher, trotz elektronischer Stimmauszählung noch nicht verbindlich festgestellter Ergebnisse in vielen Wahlbezirken ist der gesamte Auszählungsprozess der Parteilistenergebnisse derzeit durch mehrere einstweilige Verfügungen des Obersten Gerichtshofs gegen Entscheidungen der Staatlichen Wahlkommission zur Disqualifizierung verschiedener Parteilisten blockiert.

Tabelle 1

**Zahl der in Wahlkreisen gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses pro Partei**

Partei/Allianz	2007	2010	2013	
Lakas-Kampi CDM	105	107	13	Präsidentenpartei bis 2010
Liberaler Partei (LP)	13	47	107	Präsidentenpartei nach 2010
NPC	18	29	40	Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013
NP	6	26	19	Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013
PMP	1	6	0	(in UNA) ab 2013 Teil von UNA
PDP-Laban	3	2	0	(in UNA) teilweise ab 2013 in UNA integriert
UNA	0	0	8	seit 2012 Allianz von PMP und PDP-Laban – mit Ausnahme des PDP-Laban-Parteivorsitzenden Senator Pimentel
NUP	0	0	24	2010 gegründet von ehemaligen LAKAS-KAMPI-Abgeordneten
Sonstige kleine oder lokale Parteien und Unabhängige			18	

Auf der Ebene der Provinzgouverneure ergibt sich ein ähnliches Bild wie im Abgeordnetenhaus (Tabelle 2). Bei den Bürgermeisterwahlen für die 122 Städte und 1.512 Gemeinden des Landes konnte nach den bisher verkündeten Ergebnissen in 1.571 Kommunen die liberale Partei 634 Gewinne verzeichnen, 254 entfielen auf die NPC, 167 auf die NP, 165 auf die UNA und die in ihr vereinten PMP und LDP Laban, 114 auf die NUP und nur noch 41 auf Lakas-Kampi CMD.

Tabelle 2

**Zahl der gewählten Provinzgouverneure pro Partei**

Partei/Allianz	2007	2010	2013	
Lakas-Kampi CDM	44	42	1	Präsidentenpartei bis 2010
Liberale Partei (LP)	9	10	36	Präsidentenpartei nach 2010
NPC	10	11	14	Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013
NP	0	9	8	Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013
PMP	2	2	0 (in UNA)	ab 2013 Teil von UNA
PDP-Laban	0	0	1	teilweise ab 2013 in UNA integriert
UNA	0	0	3	seit 2012 Allianz von PMP und PDP-Laban – mit Ausnahme des PDP-Laban-Parteivorsitzenden Senator Pimentel
NUP	0	0	8	2010 gegründet von ehemaligen LAKAS-KAMPI-Abgeordneten
Sonstige kleine oder lokale Parteien und Unabhängige	15	6	10	

**BESTÄTIGUNG DER STARKEN POSITION DES PRÄSIDENTEN – KEINE POLITISCHEN VERÄNDERUNGEN**

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass Kandidaten in den traditionellen philippinischen Parteien, die – finanziert durch einen oder wenige reiche Patrone – nur zur Wahlkampfzeit aktiv sind, Parteizugehörigkeit weitestgehend davon abhängig machen, wo

der größte persönliche Nutzen erwartet wird. Dies führt zu Parteiwechseln von gewählten Abgeordneten vor allem im Repräsentantenhaus in großem Umfang – insbesondere im Anschluss an Präsidentenwahlen. So gehörten von 107 Unterhausabgeordneten, die 2010 für die Partei der damaligen Präsidentin, Lakas-Kampi CMD, ins nationale Parlament gewählt wurden, am Ende der dreijährigen Legislaturperiode nur noch weniger als 30 dieser Partei an. Die anderen waren in den Monaten nach der Wahl entweder zur Liberalen Partei des neu-gewählten Präsidenten gewechselt oder einer neu gegründeten Partei (der National Unity Party, NUP) beigetreten. Diese diente sich der Liberalen Partei als Koalitionspartner an, nachdem der neue Präsident deutlich gemacht hatte, dass er seine Vorgängerin, die weiterhin Lakas-Kampi kontrollierte, wegen Korruption und Wahlfälschung ins Gefängnis bringen werde. Die finanzielle Abhängigkeit der Unterhausabgeordneten vom Präsidenten liegt vor allem in der direkten Finanzierung ihrer „politischen“ Projekte aus dem Regierungshaushalt begründet (*pork barrels*). Diese lokalen Projekte, für die ein Unterhausabgeordneter im Durchschnitt rund eine Million Euro pro Jahr erhält, sind für die Wiederwahl wie auch für die „Refinanzierung“ der horrenden Wahlkampfkosten für sie von höchster Bedeutung.

**Die finanzielle Abhängigkeit der Unterhausabgeordneten vom Präsidenten liegt vor allem an der direkten Finanzierung ihrer „politischen“ Projekte aus dem Regierungshaushalt.**

Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei der finanziellen Abhängigkeit der großen Mehrzahl aller Provinzen, Städte und Gemeinden von Mitteln der nationalen Regierung. Hieraus folgt eine ähnliche Tendenz: Auch Persönlichkeiten, die sich grundsätzlich gute Wahlchancen für solche örtlichen Positionen ausrechnen, lassen sich am liebsten als Kandidaten der „Präsidentenpartei“ aufstellen oder wechseln spätestens nach den Wahlen zu dieser Partei über.

Politisch haben die Wahlen sowohl im Senat als auch im Abgeordnetenhaus und auf kommunaler Ebene erwartungsgemäß eine Bestätigung der starken Position des Präsidenten gebracht. Größere Veränderungen in der politischen Szene oder eine stärkere Unterstützung möglicher Reformprojekte für die nächsten drei Jahre sind damit aber nicht verbunden. Denn das Abgeordnetenhaus war ohnehin fest unter der Kontrolle des Präsidenten, und die für sechs Jahre gewählten Senatoren werden auch weiterhin vornehmlich

ihren eigenen thematischen und persönlichen Interessen folgen. Sie werden außerdem bereits anfangen, sich auf den nächsten Präsidenten einzurichten – auch wenn sie der lockeren und zum Teil durch erhebliche Spannungen gekennzeichneten Wahlallianz des Präsidenten angehören.

Die UNA hat ihr Ziel, mit einer Demonstration der Stärke die Ausgangsposition für die Präsidentschaftskandidatur Jojo Binays in 2016 zu festigen, nicht erreicht. Ein Ergebnis dieser Wahl ist die Bestätigung des Endes der „Ära Lakas-Kampi“, die seit 1992 das politische Leben auf den Philippinen mit einer kurzen Unterbrechung von 1998 bis 2001 dominiert hatte, und ihre Ablösung durch die Liberale Partei. Für 2016 ist ein erneutes Erstarken von Lakas und Kampi, die sich inzwischen formell wieder getrennt haben, nicht zu erwarten – zumal ein aussichtsreicher Präsidentschaftskandidat aus ihren Reihen nicht in Sicht ist. Wie sich die vornehmlich aus ehemaligen Lakas-Kampi-Politikern rekrutierte NUP, die immerhin mit 24 Unterhausabgeordneten und acht Provinzgouverneuren aus den Wahlen hervorgegangen ist, in Zukunft orientieren wird, bleibt abzuwarten.



Vizepräsident Jejomar Binay: Die UNA hat ihr Ziel, mit einer Demonstration der Stärke die Ausgangsposition für die Präsidentschaftskandidatur Binays in 2016 zu festigen, nicht erreicht. | Quelle: © Rolex Dela Pena, epa, picture alliance.

In den Kommunalwahlen 2013 wurde – weitaus stärker als in vorhergehenden Wahlen – der Kauf von Stimmen und die Kontrolle der Stimmabgabe durch als Wahlbeobachter deklarierte Kontrolleure der Geldgeber bei der Stimmabgabe in den Wahllokalen selbst zum bestimmenden Phänomen



in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden. Von freien und geheimen Wahlen kann vielerorts nicht mehr gesprochen werden.<sup>2</sup> Die Unsummen, die für den Stimmenkauf verausgabt wurden und die zum Teil bis zu einem durchschnittlichen Monatsgehalt pro gekauftem Wähler reichten, lasten nun als Hypothek auf vielen gewählten Vertretern, die sie nur über weiter verstärkte Korruption und Missbrauch der ihnen anvertrauten öffentlichen Gelder werden abtragen können.

**Die Unsummen, die für den Stimmenkauf ausgegeben wurden und die zum Teil bis zu einem durchschnittlichen Monatsgehalt pro gekauftem Wähler reichten, lasten nun als Hypothek auf vielen gewählten Vertretern.**

### **ZUSTAND DER PARTEIEN UND DES PARTEIENSYSTEMS AUF DEN PHILIPPINEN**

Der Begriff „Politische Partei“ hat auf den Philippinen einen ausgesprochen schlechten Klang. Politische Parteien gelten allgemein als Gruppen von Leuten, die versuchen, sich über – vielfach manipulierte – Wahlen politische Macht zu verschaffen und diese Macht dann zur Bereicherung oder zum persönlichen Vorteil zu nutzen. Sieht man sich die innere Verfassung der großen traditionellen Parteien an, so kommt man nicht umhin, ihnen die Qualifikation als demokratische politische Parteien im Sinne des üblichen internationalen Standards abzusprechen:

- Weder die NP als älteste philippinische Partei (gegründet 1907), noch die LP, die NCP, PMP, Lakas-Kampi, NUP oder PDP-Laban verfügen über zahlende Mitglieder.
- Mit Ausnahme der LP, die in einem vierseitigen, sehr allgemein gehaltenen Parteiprogramm einige Grundsätze zu notwendigen Reformen und liberaler Wirtschaftspolitik verkündet, hat keine der Parteien ein programmatisches Profil. Auch die PDP-Laban, 1982 als christdemokratische Partei links der Mitte gegründet und derzeit tief gespalten in die Anhänger des populistischen Vizepräsidenten Binay als Parteivorsitzenden und des als Senator wieder gewählten Sohns des ehemaligen Parteigründers Pimentel als Parteipräsident, hat ihr ehemaliges programmatisches Profil inzwischen verloren.

2 | Siehe z.B. „Comelec: Vote buying rampant“, *The Philippine Star*, 16.05.2013.

- Keine dieser Parteien mit Ausnahme kleiner Gruppen in der Liberalen Partei kennt regelmäßige Aktivitäten auf Orts- oder Kreisverbandsebene zwischen den Wahlkampfzeiten.
- Und in keiner dieser Parteien folgen die Willensbildung und insbesondere die Kandidatenaufstellung demokratischen Prinzipien. Es sind Parteien, die – finanziert oder dominiert von einem reichen Patron oder einem reichen Clan – ihre örtlichen und nationalen Kandidaten für die Wahlen nach zwei Kriterien aussuchen: Wird er vom Patron oder der Gruppe an der Spitze favorisiert? Und hat er Chancen zu gewinnen?

**Weder bieten die Parteien den Wählern inhaltlich-politische Optionen für ihre Wahlentscheidung noch sind sie ein Instrument, mit dem Bürger den Dialog mit den gewählten Vertretern führen können.**

Als Folge dieses Zustands der dominierenden traditionellen Parteien auf den Philippinen kann das Parteiensystem die wichtigsten Funktionen nicht wahrnehmen, die ihm in einer Demokratie zukommen: Weder bieten

die Parteien und ihre Kandidaten den Wählern inhaltlich-politische Optionen für ihre Wahlentscheidung noch sind sie zwischen den Wahlen ein Instrument, mit dem interessierte Bürger und Parteimitglieder ohne Wahlämter den Dialog mit den gewählten Vertretern führen, sie rechenschaftspflichtig halten und Einfluss auf die laufenden Entscheidungen der Parlamente und Regierungen auf örtlicher und nationaler Ebene nehmen können. Die vielfach politisch durchaus aktiven Gruppen der Zivilgesellschaft finden neben einzelnen Persönlichkeiten keine Partner im politischen Leben, über die sie ihre Vorstellungen effektiv in den politischen Entscheidungsprozess hineintragen könnten.

Für die Gesamtausrichtung der Politik bedeutet dies, dass mittelfristige und langfristige Reformkonzepte kaum eine Chance haben, Schritt für Schritt realisiert zu werden, da es an den von einzelnen Personen und ihrem Verbleib im Amt unabhängigen politischen Akteuren – eben programmatisch profilierten politischen Parteien – mangelt, die solche Reformkonzepte dauerhaft verfolgen. Auch die Funktion der Heranbildung und Auslese von qualifizierten Führungskräften nehmen die Parteien nicht wahr, zumal die Patrone und Clans an der Spitze der Parteien auf nationaler Ebene bei der Auswahl der örtlichen Kandidaten sich meist mit den dominierenden Familien und Clans in den

jeweiligen Provinzen und Städten verbünden, um durch deren Geld und Einfluss sicherzustellen, dass ihre Kandidaten auch gewählt werden.

Die Wahlen von 2013 haben gezeigt, dass auch die liberale Partei, die sich gerne den Nimbus der Reformpartei gibt, keine Ausnahme von diesem System bildet. So hat sie zum Beispiel in der Autonomen Region Muslim Mindanao bei den Wahlen im Mai 2013 die reformorientierten Muslimgruppen weitgehend übergeben und überwiegend Kandidaten aus den örtlichen politischen Dynastien aufgestellt, die vorher schon mit der Administration von Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo verbündet waren. In eben dieser Region hatte der Präsident 2011/2012 die völlig korrupten und von Rechtlosigkeit geprägten Strukturen durch die Einsetzung eines Übergangsparlaments und einer ebensolchen Verwaltung mit diesen Gruppen aufgebrochen.

#### **DER LEIDENSDRUCK WÄCHST – ZWISCHEN RESIGNATION UND HOFFNUNG**

Wo es nicht politische Konzepte und konkrete Lösungsvorschläge sind, die die Wahlentscheidung der Bürger maßgeblich beeinflussen, bleiben nur Persönlichkeiten. Dies gibt den reichen und wirtschaftlich dominierenden Familien in den Provinzen und Städten des Landes die Möglichkeit, mit ihren bekannten Namen und mit dem Geld, das sie in den Wahlkampf investieren können, fast überall die Wahlen zu dominieren. Im 15. Kongress von 2010 bis 2013 gehörten im Repräsentantenhaus mehr als 70 Prozent der Abgeordneten einer der ca. 180 nationalen oder lokalen politischen Dynastien an – mehr als je zuvor. Bei den Senatswahlen 2013, aber auch bei den parallel dazu stattfindenden Lokalwahlen hat sich der Einfluss der politischen Dynastien erneut verstärkt, was heftige, aber bislang wirkungslose Diskussionen in Zivilgesellschaft und Medien ausgelöst hat. In einer vielbeachteten empirischen Studie hat der Direktor des Policy Center beim angesehenen Asian Institute of Management, Ron Mendoza, nachgewiesen, dass es einen statistisch hoch relevanten Zusammenhang zwischen Armut und politischen Dynastien gibt: In den von politischen Dynastien regierten Provinzen, Städten und Gemeinden (oft stellt eine Familie

**Bei den Senatswahlen 2013 hat sich der Einfluss der politischen Dynastien erneut verstärkt, was heftige, aber bislang wirkungslose Diskussionen in Zivilgesellschaft und Medien ausgelöst hat.**

den Provinzgouverneur, den Unterhausabgeordneten, die Bürgermeister in den wichtigsten Städten und viele weitere Amtsträger) ist die Armutsquote deutlich höher als in anderen Kommunen und Regionen. Die Armen wählen die Vertreter dieser Familien, von denen sie sich traditionell Patronage erhoffen – Hilfe in Notsituationen angesichts des kaum vorhandenen staatlichen Sozialsystems, verbesserte Gesundheitseinrichtungen, zunehmend aber auch höhere Summen beim Stimmenkauf vor den alle drei Jahren stattfindenden Wahlen. Arbeitsplätze aber – und damit wirtschaftliche Unabhängigkeit der Wähler – werden in diesen von politischen Dynastien beherrschten Regionen kaum geschaffen.<sup>3</sup>

**An vielen Orten gibt es inzwischen nicht eine, sondern zwei, manchmal auch drei politische Dynastien, die mit enormem Mitteleinsatz Stimmen kaufen und um die begehrten politischen Ämter konkurrieren.**

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als ob dieser Teufelskreis aus Armut, Patronagesystemen und personalisierten Wahlen ohne echte politische Parteien in absehbarer Zeit kaum aufzubrechen sein wird. Aber unter der

Oberfläche gärt es. An vielen Orten gibt es inzwischen nicht eine, sondern zwei, manchmal auch drei politische Dynastien, die mit enormem Mitteleinsatz Stimmen kaufen und um die begehrten politischen Ämter konkurrieren, nachdem die Einführung der elektronischen Stimmauszählung die direkte Manipulation der Ergebnisse erschwert hat. Das System wird als Sackgasse empfunden, aus dem es ohne grundlegende Änderung keinen Ausweg mehr gibt. Nur so ist zu erklären, dass ein modernes Parteiengesetz im Februar 2013 in dem von politischen Dynastien beherrschten Abgeordnetenhaus mit großer Mehrheit verabschiedet wurde – ein Gesetz, das die politischen Parteien als Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen zu internen demokratischen Verfahren bei der Kandidatenauswahl, zu finanzieller Transparenz und programmatischer Profilierung verpflichtet, den Parteiwechsel in den Jahren nach dem Gewinn eines Wahlamtes unterbinden und die Patronagefinanzierung durch die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung abschwächen wollte. Zwar wurde der Gesetzentwurf im Senat, wo er ebenfalls eine klare Mehrheit hatte, am Tag vor der zweiten und abschließenden dritten Lesung auf Druck des Präsidenten von der Tagesordnung genommen. Angesichts der allgemeinen Stimmung auch

3 | Ron Mendoza, „Inclusive growth“, Policy Center, Asian Institute of Management, Manila, 02/2013.

unter den politischen Eliten des Landes glauben Beobachter aber, dass das Gesetz gute Chancen hat, in den nächsten Jahren doch noch verabschiedet zu werden.

In den programmorientierten Kreisen der inzwischen allerdings von Opportunisten überschwemmten Liberalen Partei und bei den ihr nahe stehenden reformorientierten Teilen der Zivilgesellschaft wächst darüber hinaus die Sorge, dass im bestehenden System nach dem Ende der sechsjährigen Amtszeit von Präsident Aquino ein fast ausschließlich auf Populismus setzender Nachfolger das Land erneut in den Zirkel von offener Korruption und Rechtlosigkeit zurückführen könnte, den Aquino erklärtermaßen überwinden will. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass es in den Mai-Wahlen 2013 erstmalig einem Vertreter einer mitgliederbasierten Programmpartei gelungen ist, über ein Direktmandat in einem Wahlkreis ins Unterhaus einzuziehen. Rufus Rodriguez, Präsident der Anfang 2012 gegründeten Centrist-Democratic Party of the Philippines (CDP), gewann seinen Wahlkreis in Cagayan d'Oro mit rund 80 Prozent der Stimmen und wird sich im Kongress in den nächsten Jahren für eine grundlegende Reform des Parteiensystems und Wahlrechts einsetzen. Unter Experten und in den Medien, aber auch in großen Teilen der Zivilgesellschaft besteht weitgehend Konsens darüber, dass dies absolut notwendig ist. Nur so kann in Zukunft vermieden werden, dass insbesondere die Kommunalwahlen zu einer Farce verkommen.



Philippinische Wähler vor improvisierten Wahlstationen: Die Praxis des Stimmenkaufs ist weit verbreitet. | Quelle: © Rolex Dela Pena, epa, picture alliance.

Ein weiteres Signal dafür, dass Änderungen des bisherigen Systems in absehbarer Zeit denkbar sind, ist der Wortlaut der Rahmenvereinbarung zum Aufbau einer autonomen Region „Bangsamoro“ im muslimischen Teil Mindanaos, auf den sich die muslimische Rebellenorganisation MILF und die philippinische Regierung im Oktober 2012 geeinigt haben.<sup>4</sup> Dort heißt es ausdrücklich, dass die Regierung in dieser autonomen Region – anders als bisher im philippinischen Zentralstaat – auf der Grundlage des „ministeriellen“, sprich parlamentarischen Systems gebildet werden soll und dass das Wahlsystem die Bildung von genuinen Programmparteien fördern soll.

### **WAS WÄRE ZU ÄNDERN, UM DIE DEMOKRATIE FUNKTIONSFÄHIG ZU MACHEN?**

Neben der Einführung eines modernen Parteiengesetzes sind viele andere Reformschritte in der Diskussion, die dazu beitragen müssten, aus der von Oligarchen dominierten Fasadendemokratie<sup>5</sup> auf den Philippinen

**Es wäre sinnvoll, das Parteilistensystem für benachteiligte Gruppen bei den Wahlen in ein proportionales Element umzuwandeln. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren.**

ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen zu machen: Zum einen wäre es sinnvoll, das chaotische Parteilistensystem für benachteiligte „sektorale Gruppen“ bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus in ein allgemeines proportionales Element umzuwandeln, das programmorientierten Mitgliederparteien die Möglichkeit eröffnen würde, durch eigene Kandidatenlisten unabhängig von den in einzelnen Wahlkreisen dominierenden politischen Dynastien Einfluss auf die Kandidaten fürs Abgeordnetenhaus zu nehmen und dabei auch unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren. Zweitens würde die Verabschiedung und anschließende Umsetzung eines umfassenden Wettbewerbsgesetzes mit einem Schwerpunkt auf der Entflechtung und Kontrolle der zahlreichen nationalen und lokalen Monopole und Kartelle und einer dauerhaften Öffnung insbesondere der lokalen Märkte die

4 | Miriam Fischer und Atty Benedicto Bacani, „Ringens um Land und Identität – Der anhaltende Kampf der indigenen Bevölkerung im südwestlichen Mindanao“, *KAS-Auslandsinformationen*, 7/2013, 12.07.2013, Konrad-Adenauer-Stiftung, <http://kas.de/wf/de/33.34965> [18.07.2013].

5 | Siehe Reynato Puno, angesehener ehemaliger Präsident des Obersten Gerichtshofs, in *Transcending our democratic mediocrity*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Manila 2010.

missbräuchliche Verknüpfung von politischen Wahlämtern mit wirtschaftlichen Interessen deutlich erschweren.

Durch eine Neuregelung der vielfach sehr attraktiven Vergütungs- und Aufwandsentschädigungsregelungen bei politischen Wahlämtern und insbesondere durch die Abschaffung der direkten Finanzierung von Projekten gewählter Abgeordneter aus öffentlichen Haushalten könnten die bestehenden Anreize, politische Ämter vor allem als Mittel zur persönlichen Bereicherung anzustreben, stark reduziert werden. Schließlich wird auch seit vielen Jahren von einer Mehrzahl philippinischer Experten und ausländischer Beobachter eine stärkere Regionalisierung des zentralistischen Staatsaufbaus und die Umwandlung des Präsidialsystems in ein parlamentarisches System gefordert, das nicht nur erheblich bessere Möglichkeiten zu einer effektiven Kontrolle der Exekutive bietet, sondern auch programmorientierten Parteien mehr Gewicht gegen die personalisierten Interessen der politischen Familien und Clans ermöglicht. Realistischerweise ist mit solch weit reichenden Reformen – insbesondere wenn sie Verfassungsänderungen voraussetzen – aber nur dann zu rechnen, wenn im Verlauf eines Prozesses der Heranbildung und Stärkung genuiner, auf Mitgliedern basierender Programmparteien politische Akteure entstanden sind, die solche Reformkonzepte auch mittelfristig effektiv im politischen Entscheidungsprozess verfolgen.

**Seit vielen Jahren wird von einer Mehrzahl philippinischer Experten und ausländischer Beobachter die Umwandlung des Präsidialsystems in ein parlamentarisches System gefordert.**

### **WO LÄGEN DIE MEHRHEITEN BEI ECHTEN WAHLEN?**

Auch wenn in der derzeitigen Situation die Ergebnisse der Wahlen auf den Philippinen nicht als Gradmesser für die Zustimmung in der Bevölkerung zu politischen Konzepten oder einer grundlegenden langfristigen Orientierung gewertet werden können, lassen sich dennoch einige Schlüsse daraus ziehen, wie im Zuge der Heranbildung politischer Programmparteien die Mehrheiten aussehen könnten. Am ehesten sind hierfür die Ergebnisse der Senatorenwahlen und – teilweise – der Parteilistenwahlen relevant, bei denen die Einflüsse von Stimmenkauf und Patronagestrukturen örtlicher politischer Dynastien keine dominante Rolle spielen. Aus diesen Wahlergebnissen in den Wahlen 2010 und 2013 lässt sich absehen, dass sowohl

die sozialdemokratisch orientierte Akbayan-Partei als auch die linkssozialistisch/kommunistische Bayan Muna in der Bevölkerung Stimmenpotenziale von zehn bis 20 Prozent haben. Die zwei Senatorenkandidaten der beiden Parteien konnten ihre jeweiligen Ergebnisse erzielen, ohne einer der großen, bekannten Familien anzugehören und ohne als Schauspieler oder Medienpersönlichkeiten landesbekannt zu sein, wohl auch ohne in gleichem Maße wie die meisten anderen Senatskandidaten viele hundert Millionen Pesos in den landesweiten Wahlkampf investieren zu können. Auch in den Parteilistenwahlen, bei denen sich jeder Wähler zwischen mehr als hundert überwiegend regionalen Listen, Ein-Thema-Listen oder Listen von Berufsorganisationen entscheiden muss, erreichten sie Plätze unter den ersten fünf.

Vor dem Hintergrund der starken kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Philippinen könnten in einem entstehenden System von Programmparteien auch Regionalparteien mit einer klaren regionalen Entwicklungsagenda eine wichtige Rolle spielen – ähnlich wie in Indien. Auch hierfür gibt es Hinweise bei den Ergebnissen der Parteilistenwahlen 2010 und 2013.

Angeichts der immer noch starken Bindung des überwiegenden Teils der philippinischen Bevölkerung an religiös vermittelte Werte (fast 80 Prozent der Bevölkerung sind katholisch, daneben gibt es andere starke christliche Gemeinschaften und eine bislang noch eher wertgebundene und nicht-fundamentalistische muslimische Minderheit) ist es wahrscheinlich, dass in einem System von Programmparteien auch eine oder mehrere wertgebundene Parteien der Mitte eine wichtige Rolle spielen würden. Ob die Liberale Partei mit ihrem eher wirtschaftsliberalen und antiklerikalen Ansatz diese Rolle spielen kann, ob die neugegründete Centrist Democratic Party of the Philippines (CDP) mit ihrem an der christlichen und muslimischen Soziallehre orientierten Programm in eine solche Rolle hineinwachsen kann oder ob im Laufe der nächsten Jahre noch andere perspektivreiche Gründungen von Programmparteien der Mitte erfolgen werden, bleibt abzuwarten.



In den vergangenen Jahren ist oft gefragt worden, wo eigentlich die Gründe für das Zurückfallen der Philippinen in der dynamischen Region Südostasien in ihrer wirtschaftlich-sozialen Entwicklung liegen. Das Land, das in den 1960er Jahren noch hinter Japan die Nummer zwei im Hinblick auf seine Wirtschaftskraft in Asien war, liegt jetzt beim Pro-Kopf-Einkommen weit hinter Korea, Taiwan, Malaysia und Thailand und wurde inzwischen auch von Indonesien überholt. Zwar haben sich in den letzten Jahren die Wachstumsraten deutlich verbessert, anders als in den anderen Ländern der Region schlägt sich das aber nicht im Rückgang von Arbeitslosigkeit und Armut nieder.

Auch heute noch leben 28 Prozent der rasch wachsenden Bevölkerung unterhalb der absoluten Armutsgrenze – fast unverändert seit dem Ende der Marcos-Diktatur 1986.<sup>6</sup> In der weltweiten „Doing Business“-Übersicht der Weltbank fielen die Philippinen trotz ihrer verbesserten Position in der „Korruptionsliste“ von Transparency International 2012 um weitere zwei Plätze zurück und rangieren jetzt auf Platz 138 von 183 Ländern.<sup>7</sup> Und im weltweiten *Global Tax Ranking* fielen sie im Jahr 2012 auf Platz 143 von 185 Ländern zurück, nachdem sie im Jahr 2011 noch auf Position 135 von 183 Ländern gestanden haben. Damit gehören sie inzwischen zu den Ländern in der Welt, in denen das Steuersystem am teuersten und am kompliziertesten ist.<sup>8</sup> Die Einkommensverteilung ist die ungleichste in der Region.<sup>9</sup> Bei den Auslandsinvestitionen bildet das Land prozentual ein Schlusslicht in der ASEAN-Gemeinschaft, gefolgt nur noch von Laos und Myanmar. Gleichzeitig rangieren die Philippinen ganz oben in den internationalen Listen zum Ausmaß an alltäglicher Gewalt und verbreiteter Rechtlosigkeit.

**In der weltweiten „Doing Business“-Übersicht der Weltbank fielen die Philippinen trotz ihrer verbesserten Position in der „Korruptionsliste“ von Transparency International 2012 um weitere zwei Plätze zurück.**

6 | Bericht zur Halbjahres-Pressekonferenz der Nationalen Statistikbehörde: *Philippine Daily Inquirer*, 23.04.2013.

7 | Weltbank, *Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington D.C., 2013, 3, <http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf> [23.07.2013].

8 | Yahoo! News Philippines, 14.12.2012.

9 | Siehe u.a. Cielito Habito, *Philippine Daily Inquirer*, 04.03.2013. Habito war Minister an der Spitze der philippinischen Wirtschaftsplanungsbehörde.

Vieles spricht dafür, dass die Kombination von fortbestehenden kolonialen Patronagestrukturen, einem schwachen, von Oligarchen und politischen Dynastien kontrollierten Staat, stark eingeschränktem wirtschaftlichem Wettbewerb und dem Fehlen eines echten politischen Parteiensystems das Land in seine wirtschaftlich-soziale und politische Sackgasse geführt hat. Nach den schrecklichen Erfahrungen zur Zeit der Marcos-Diktatur ist dem Land der Weg zur Armutsbekämpfung und Modernisierung über ein autoritäres, aber entwicklungsorientiertes Regime verschlossen. In den anderen Staaten der Region mit Mehrparteiensystemen – Indonesien, Thailand, Malaysia, Kambodscha, neuerdings Myanmar und in Ansätzen jetzt auch Singapur – sind die dortigen politischen Parteien und Parteiensysteme zwar mit mancherlei Mängeln und Schwächen behaftet, nirgendwo sonst aber kann man, wie auf den Philippinen, ihren völligen Ausfall im Hinblick auf ihre Funktionen in einem demokratischen System konstatieren. Eine Demokratie ohne Parteien kann nicht funktionieren. Nur mit der Entwicklung eines echten und funktionsfähigen Parteiensystems haben die Philippinen eine Chance, aus ihrer Sackgasse herauszufinden.

Der Artikel wurde am 17. Mai 2013 abgeschlossen.