

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Nohlen

Mehr Demokratie in der Dritten Welt?

Hildegard Kunz

Zum Verhältnis von Kirche und Politik
auf den Philippinen

Die Rolle der katholischen Kirche beim Machtwechsel

Rolf Hanisch

Die Regierung Aquino zwischen
Militärputsch und kommunistischer Rebellion

B 25-26/88
17. Juni 1988

Dieter Nohlen, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert, Meisenheim 1970; Chile — Das sozialistische Experiment, Hamburg 1973; Wahlsysteme der Welt, München-Zürich 1978; Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1986; La reforma electoral en Américalatina. Seis contribuciones al debate, San José 1987; (Hrsg. zus. mit D. Sternberger, B. Vogel, K. Landfried) Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, bisher 2 Bde., Berlin 1969, 1978; (Hrsg. zus. mit F. Nuscheler) Handbuch der Dritten Welt, 8 Bde., Hamburg, 1982/83; (Hrsg.) Lexikon Dritte Welt, Reinbek 1984; (Hrsg.) Pipers Wörterbuch zur Politik, 6 Bde., München-Zürich 1983-87; (Hrsg. zus. mit A. Solari) Reforma política y consolidación democrática, Caracas 1988.

Hildegard Kunz, M. A., geb. 1954; seit 1987 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationale Politik und Völkerrecht an der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität der Bundeswehr, München.

Veröffentlichungen u. a.: Die amerikanische Palästinalpolitik 1947/48 im Spannungsfeld innen- und außenpolitischer Interessen, München 1983; Mitarbeit bei: Jürgen Schwarz (Hrsg.), Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945-1980, Bonn 1980; zahlreiche Zeitungs- und Zeitschriftenbeiträge.

Rolf Hanisch, Dr. rer. pol., geb. 1942; Dozent und Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit R. Tetzlaff). Die Überwindung der ländlichen Armut in der Dritten Welt. Probleme und Perspektiven kleinbäuerlicher Entwicklungsstrategien, Frankfurt 1979; Probleme und Perspektiven des Kleinbauernkredites im Reissektor der Philippinen, Frankfurt 1982; (Ed.), Land reform and dispute processing in the Philippines, Baden-Baden 1983; Der Staat, ländliche Armutsgruppen und legale Bauernbewegung in den Philippinen, Baden-Baden 1983; (Hrsg. zus. mit H. Dürr), Südostasien zwischen Tradition und Moderne, Braunschweig 1986; Die Philippinen, Aktuelle Länderkunde, München (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 441, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,- pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Mehr Demokratie in der Dritten Welt?

Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive

I. Einleitung

Die Demokratie als politische Herrschaftsform scheint in der Dritten Welt wieder Zukunft zu haben. Im letzten Jahrzehnt kehrte eine Reihe von Ländern entweder zur Demokratie zurück oder richtete erstmalig ein politisches System ein, in welchem die Regierung aus freien Wahlen hervorgeht¹⁾. Diese als Redemokratisierung (respektive Demokratisierung) bezeichnete Entwicklung hat sich vor allem auf Lateinamerika konzentriert, so daß sich dort innerhalb eines Jahrzehnts die politische Landkarte grundlegend veränderte. Seit Mitte der sechziger Jahre hatten sich in Lateinamerika allenthalben autoritäre Systeme, zumeist Militärrégime, ausgebreitet. Auf dem Höhepunkt dieser Entwicklung, Mitte der siebziger Jahre, wurden südlich des Rio Grande (der Grenze zu den USA) nur noch Costa Rica und Venezuela als liberale Demokratien gezählt. Seit Mitte der achtziger Jahre verblieben alleine noch Chile und Paraguay unter Militärrégime. In anderen Weltregionen ist die Überwindung autoritärer Herrschaftsformen weniger häufig geglückt. Große internationale Aufmerksamkeit fanden die Demokratisierungsprozesse in Asien, auf den Philippinen und in Südkorea. In Afrika waren hingegen nur zögerliche Veränderungen zu mehr Demokratie zu beobachten²⁾.

Die vorliegende Studie verdankt viel den Forschungsprojekten zur „Politischen Reform in Lateinamerika“, die der Verfasser mit Kollegen an den Instituten CED (Santiago), CEDES (Buenos Aires) und Peüho (Montevideo) durchführt; die Untersuchungen werden von der Stiftung Volkswagenwerk gefördert.

¹⁾ Freie Wahlen sind nicht gleichbedeutend mit dem, was unter liberaler Demokratie zu verstehen ist; sie bilden aber einen guten Indikator für die Verwirklichung grundlegender Freiheiten entsprechend freiheitlich-rechtsstaatlichen Gepflogenheiten.

²⁾ Vgl. K. Ziemer, Demokratisierung in Westafrika?, Paderborn u. a. 1984.

Erinnert sei jedoch daran, daß Mitte der siebziger Jahre die noch autoritär regierten OECD-Staaten Griechenland, Portugal und Spanien zur Demokratie zurückfanden.

Mit den Regimewechseln in Richtung Demokratie ist für Wissenschaft und Politik eine Reihe von Fragen verbunden, die über den Einzelfall einer gelungenen Demokratisierung hinausweisen und die politische Entwicklung der Dritten Welt insgesamt in den Blick nehmen:

1. Gibt es einen allgemeinen Trend zur Demokratie als politischer Herrschaftsform? „Will more countries become democratic?“³⁾

2. Welches sind die Ursachen, welches die Verlaufsmuster der Demokratisierungsprozesse? Lassen sich Aussagen machen über notwendige (aber nicht hinreichende) und entscheidende Bedingungen eines Regimewechsels? Sind neue Theorien politischer Entwicklung möglich?

3. Haben die neuen Demokratien Bestand? Ist ihre Konsolidierung möglich? Kann die zyklische Entwicklung der Herrschaftsformen in vielen Ländern der Dritten Welt, die sich im häufigen Wechsel zwischen autoritären und demokratischen Systemen manifestiert⁴⁾, unterbrochen werden? Welches sind die Bedingungen für die Konsolidierung der Demokratie in der Dritten Welt?

³⁾ So die Leitfragestellung von S. P. Huntington, Will More Countries Become Democratic?, in: Political Science Quarterly, XLIX (1984), S. 193–218.

⁴⁾ In der deutschen Literatur haben diese Vorstellung vertreten D. Nohlen, Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Régime, in: K. Lindenberg (Hrsg.), Lateinamerika: Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, Bonn 1982, S. 63–86, wiederabgedruckt in: F. Nuscheler (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt 1986, S. 204–238, und M. Mols, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart 1985, S. 14f.

II. Ein neues Forschungsfeld: Transitionsforschung

Die internationale Politikwissenschaft hat sehr rasch auf die neue Entwicklung reagiert. Die „breakdown of democracies“ – und Autoritarismus – Forscher⁵⁾ haben ihre bisherigen Fragestellungen in den Hintergrund gerückt und begonnen, die „Transition“, die Bedingungen, Faktoren und Verlaufsmuster der Demokratisierung politischer Systeme zu studieren. Inzwischen kann man von einem neuen Forschungsfeld, der „Transitionsforschung“, sprechen, die bereits eine beachtliche wissenschaftliche Produktion vorweisen kann⁶⁾. Sie nahm ihren Anfang Mitte der siebziger Jahre mit Untersuchungen zu Griechenland, Portugal und vor allem Spanien⁷⁾ und schloß in der Folge immer mehr Länder ein, da die politische Geschichte dem Forschungsfeld durch weitere Demokratisierungsprozesse kontinuierlich neues empirisches Material zutrug. Auch wurden noch nicht demokratisierte, im Öffnungsprozeß befindliche oder vermutete Systeme in die Länderauswahl hineingenommen. So verfügten die Forscher zum einen über eine relativ große Zahl von Fällen und damit über eine günstige Ausgangsposition für vergleichende Untersuchungen.

⁵⁾ Die wichtigsten Sammelbände zur breakdown of democracies- und Autoritarismusforschung sind: J. J. Linz/ A. Stepan (Hrsg.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, 2 Bde., Baltimore-London 1978; D. Collier (Hrsg.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton 1979.

⁶⁾ Es sei verwiesen auf: J. Santamaría (Hrsg.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid 1982; A. Rouquié/B. Lamounier/J. Schvarzer (Hrsg.), *Como renascem as democracias*, Sao Paulo 1985; F. Orrego Vicuña (Hrsg.), *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires 1985; C. Huneeus, *La Union de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid 1985; G. O'Donnell/P. C. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore-London 1986; P. W. Drake/E. Silva (Hrsg.), *Elections and Democratization in Latin America. 1980–85*, San Diego 1986; C. Huneeus (Hrsg.), *Para vivir la democracia*, Santiago 1987; G. Hermet, *Sociologie de la construction democratique*, Paris 1986; J. Cotler (Hrsg.), *Para afirmar la democracia*, Lima 1987; E. Baloyra et al., *Lecciones para democratistas en transición*, Buenos Aires 1987; E. Baloyra (Hrsg.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*, Boulder-London 1987; M. J. Lopez et al., *Sobre la consolidación de la democracia*, Buenos Aires 1987; J. Nun/J. C. Portantiero (Hrsg.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires 1987.

⁷⁾ Siehe J. J. Linz, *Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain*, in: T. Braga de Macedo/S. Serfaty (Hrsg.), *Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Boulder 1981, S. 25–45; N. Botana et al., *Los caminos a la democracia*, Santiago 1978; C. Huneeus (Anm. 6); J. M. Maravall, *La política de la transición*, Madrid 1982; J. F. Badia, *Del regimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política*, San José 1988.

Zum anderen schuf die laufende Veränderung des Untersuchungsmaterials und die Berücksichtigung konträrer Fälle eine Forschungssituation, in der die Forschungsergebnisse, Generalisierungen und Hypothesen fortlaufend überprüft werden konnten⁸⁾. Denn hier vollzog sich ein Demokratisierungsprozeß, ohne daß die bislang als Voraussetzung dafür angenommenen Bedingungen bestanden, dort blieb er blockiert, obwohl die in anderen Fällen als wesentlich erkannten Bedingungen vorlagen. In den vergleichenden Untersuchungen stellte sich rasch die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes in Form der großen Zahl zu berücksichtigender Variablen heraus, die in jedem Einzelfall einer Demokratisierung (oder ihrer Blockierung) unterschiedliche Bedeutung erlangten. Dies trifft selbst für die *area* Lateinamerika zu, für die Ähnlichkeit in einigen Kontextvariablen (Kolonialgeschichte, Sprache, Kultur, politische Kultur, etc.) angenommen werden kann. Auf sie bezogen, wird manchmal gemeint, daß es „künstlich und verfälschend wirkte, nationalen Besonderheiten ein unverhältnismäßiges Gewicht beizumessen“⁹⁾.

Die vergleichende historisch-empirische Forschung, die Ähnlichkeit (Konkordanz) und Unterschiedlichkeit (Differenz) untersucht und für Kausalanalysen fruchtbar macht, entdeckte zunächst die komplexe Vielfalt historischer Ausgangssituationen, unterschiedlicher Variablen und abweichender Verlaufsmuster der Demokratisierung. Sie erfuhr das Spannungsverhältnis zwischen jedweder Verallgemeinerung und dem individuellen Fall, der damit im Ergebnis wissenschaftlich aufgewertet wurde. So stellte denn Albert O. Hirschmann in bezug auf Lateinamerika unumwunden fest: „The most conspicuous characteristic of the region's recent experience is diversity and (that) the most interesting stories to be told are about specific, often contrasting experiences of individual countries.“¹⁰⁾

Forschungssituation und -erfahrung haben bisher zu wissenschaftlichen Ergebnissen geführt, die von denen der vorangegangenen Autoritarismusforschung grundsätzlich abweichen. Die Autoritarismusforschung in Lateinamerika vertrat einen hohen Theorieanspruch, den sie freilich wissenschaftlich nicht einlösen konnte. Ihr Theorietyr war glo-

⁸⁾ Zur vergleichenden Methode siehe D. Nohlen, *Vergleichende Methode*, in: Ders./R.-O. Schultze (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, München-Zürich 1985, S. 1079 ff.

⁹⁾ M. Mols (Anm. 4), S. 18.

¹⁰⁾ A. O. Hirschmann, *The Political Economy of the Latin American Development. Seven Exercises in Retrospection*, in: *Latin American Research Review*, XXII (1987), S. 7.

bal und deterministisch: Bestimmte Notwendigkeiten wirtschaftlicher Entwicklung ziehen bestimmte politische Systemstrukturen nach sich. In Kritik an diesem Theorietyp hatte Fernando H. Cardoso schon gemeint, daß es besser sei „to recognize frankly the ambiguous character of historical situations than to proclaim nostalgia for the logic and coherence of explanations which ignore the unexpected and contradictory aspects of real political life“¹¹). Die Transitionsforschung hebt sich wohl-tuend vom Theorianspruch der Autoritarismusforschung ab. Ihr Theorietyp ist eher deskriptiv, von mittlerer Reichweite und probabilistisch

— auf Wahrscheinlichkeit orientiert¹²) — in Übereinstimmung also mit dem, was die vergleichende Methode zu leisten vermag. Die bereits zahlreichen Untersuchungen, teilweise beschränkt auf zwei oder drei Länder — oft unter Auswahl von Fällen, die als konkordant betrachtet werden —, nehmen sich vielfach als Übungen der in der Methodik vergleichender Analyse aus. Immerhin haben sie bereits zu einigen systematischen Einsichten hinsichtlich der Typen, Erfolgsbedingungen, beteiligten Akteure, Konfliktmuster und Hemmnisse von Demokratisierungsprozessen geführt.

III. Demokratisierung, Transition, Konsolidierung: einige konzeptionelle Vorklärungen

Ehe wir auf die bisherigen Ergebnisse eingehen, sind einige begriffliche Präzisierungen notwendig. Es geht dabei um mehr als eine bloße Verständigung darüber, mit welchem Inhalt der Autor bestimmte Wörter verwenden bzw. begriffen wissen will. Der Zweck ist vielmehr, die analytische Nützlichkeit der verwandten Begriffe mit Hilfe einer transparenten Umgangsweise zu steigern. Demokratisierung, Übergang zur Demokratie (Transition), Konsolidierung: Diese Begriffe werden im wissenschaftlichen Diskurs nicht einheitlich verwandt. Gerade die vergleichende Analyse bedarf jedoch eines in sich konsistenten „framework of analysis“ — nicht, um es der Wirklichkeit überzustülpen oder gar am Ende mit ihr gleichzusetzen (Reifikation), sondern um auf der empirischen Ebene die betrachteten Fälle hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede besser untersuchen zu können¹³).

Unter Demokratisierung wird gemeinhin der Prozeß verstanden, der von einer autoritären Herrschaftsform zu einer pluralistischen Demokratie führt. Im Unterschied dazu bezeichnet Liberalisierung nur eine Öffnung (apertura, decompresión), die nicht unbedingt jedesmal mit dem gleichen Ergebnis endet, sondern geeignet sein kann, die frühere autoritäre Situation wiederherzustellen¹⁴).

Demokratisierung wird folglich — im oben skizzierten Verständnis — final, vom angestrebten Ergebnis her definiert.

In Politik und Wissenschaft konkurriert freilich mit diesem engeren Verständnis von Demokratisierung ein Sprachgebrauch, der sich neben der politischen vor allem auf soziale Demokratie bezieht. Dieser Begriff hat das situativ Gegebene (die bestehende Gesellschaftsstruktur etwa) zum Ausgangspunkt und betont das Prozeßhafte einer permanenten Veränderung auf ein noch offenes Ende hin.

Politisch äußert sich der konzeptionelle Unterschied darin, daß konservative und gemäßigte Gruppen die Demokratisierung mit der Errichtung bzw. Wiedergewinnung einer pluralistischen Demokratie als abgeschlossen betrachten. Fortschrittliche und sozialistische Gruppen dagegen sehen in diesem Zwischenergebnis allenfalls verbesserte Möglichkeiten dafür, nun die andere Komponente einer nie in Frage gestellten Konzepteinheit, die wirtschaftliche und soziale Demokratisierung verstärkt einzuklagen. Es geht hier nicht darum, eine Option zwischen den im Widerstreit stehenden Konzepten zu treffen. Vielmehr kann gezeigt werden, daß beide Konzepte analytisch nützlich sind, wenn zwischen unterschiedlichen Phasen der Demokratieentwicklung unterschieden wird.

In der Tat differenziert die Literatur auch zwischen Transition und Konsolidierung. In der Regel wird Transition deckungsgleich mit politischer Demokratisierung verstanden, wobei als Endpunkte die ersten freien Wahlen bzw. die erste frei gewählte Regierung, die Verabschiedung einer neuen Verfassung oder auch der erste Machtwechsel aufgrund von freien Wahlen gelten können. Die Konsolidierung der Demokratie bezieht sich auf die Herstel-

¹¹) F. H. Cardoso, *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*, in: D. Collier (Anm. 5), S. 56 f.

¹²) Vgl. E. Catterberg, *La cultura política y la opinión pública en la transición a la democracia: el caso argentino*, in: E. Baloyra u. a., *Lecciones* (Anm. 6), S. 66; E. Zuleta Puceiro, *Transición política y estrategias institucionales*, in: ebda., S. 102.

¹³) Vgl. E. Baloyra, *Democratic Transition in Comparative Perspective*, in: ders. (Hrsg.), *Comparing* (Anm. 6), S. 9.

¹⁴) Dazu ausführlicher D. Nohlen (Anm. 4), S. 64 f.

lung jener politischen, wirtschaftlichen, sozialen und soziokulturellen Bedingungen, die den Bestand der Demokratie höchstwahrscheinlich machen. Zeitlich folgt die Konsolidierung auf die Phase der Transition. Für beide Phasen ist jedoch die Demokratisierung von Bedeutung, wenn auch in einem je eigenen Verständnis. Kann für die Transition die engere Begrifflichkeit bezüglich eines politischen

Formwandels gelten, so rückt für die Konsolidierung der Demokratie (als eigene problematische Phase) die Demokratisierung als ein Prozeß in den Vordergrund, der notwendigerweise — wie noch gezeigt werden wird — politische wie auch wirtschaftliche und soziale Dimensionen umfaßt. Damit stoßen wir auf Probleme des Demokratiebegriffs in der Dritten Welt.

IV. Zum Begriff „Demokratie“ in der Dritten Welt

Die entscheidende Bedeutung der Begrifflichkeit für die vergleichende Analyse zeigt sich gerade beim Terminus „Demokratie“. Der Begriff wird einerseits zur Bezeichnung politischer Systeme verwandt, die besonders in der Dritten Welt in einer Vielzahl von Momenten — vor allem im Hinblick ihrer umfassenden demokratischen Qualität — sehr unterschiedlich sind; andererseits verbindet sich mit ihm in der Vorstellungswelt der europäischen Beobachter ein sehr enges (eurozentrisches) Verständnis¹⁵⁾, dessen Übertragung auf Dritte-Welt-Länder in vergleichenden Analysen sehr problematisch werden kann¹⁶⁾.

Nur auf den ersten Blick scheinen terminologische Probleme bezüglich der Dritten Welt angesichts der Definitions- und Theorievielfalt, die auch für die westlichen Industrieländer anzutreffen ist¹⁷⁾, als nichts Besonderes. Indes, in den Entwicklungsländern stehen Idee und Wirklichkeit der Politik häufig im Widerspruch zu einem Politikverständnis, das sich an die politische Ideengeschichte seit Aristoteles und an die westliche Verfassungspraxis anlehnt. Regionalspezifische Formeln wie „afrikanische Demokratie“¹⁸⁾ oder „lateinamerikanische Demokra-

tie“¹⁹⁾ versuchen solche Abweichungen zu markieren, sind aber keineswegs Ausdruck von Homogenität dortiger politischer Systeme, so daß sich auch innerhalb regionaler *areas* kein einheitliches Verständnis herstellt. Selbst bezogen auf ein Land sind Unterschiedlichkeit und Kontroversität analytischer Begrifflichkeiten die Regel²⁰⁾, so daß stets das Demokratieverständnis und die politische Wirklichkeit gesondert erhoben werden müssen. Verwiesen werden muß zum einen auch auf die (mißbräuchliche) Verwendung des Demokratiebegriffs in autoritären politischen Diskursen und für autoritäre Praktiken²¹⁾, zum anderen auf den bloßen Formalismus demokratischer Institutionen, der folgenlos bleibt für eine umfassende demokratische Substanz und die Demokratisierung der Gesellschaft. Diese politische Wirklichkeit stößt auf heftige Kritik: Häufig wird dann auch das Modell der westlichen Demokratie verworfen, das vermeintlich dieser Wirklichkeit entspricht oder sie zur Folge hat²²⁾. Eine solcherart mißverständene, um ihre analytische Kapazität gebrachte „Demokratische Theorie“ mündet dann nicht selten in einen Politikbegriff eschatologischen Typs²³⁾, motiviert durch die Sehnsucht nach Überwindung der eigenen Wirklichkeit und zugleich des „imperialistischen Modells“.

¹⁵⁾ Vgl. L. Morlino, *Come cambiano i regimi politici. Strumenti di analisi*, Neapel 1979, S. 19 ff.

¹⁶⁾ Bestimmte vergleichende Verfahren wie beispielsweise die quantifizierende *cross national* — Analyse sind relativ unsensibel gegenüber dem hier erörterten Problem und folglich in ihren Ergebnissen recht fragwürdig. Ein Beispiel dafür bietet D. Berg-Schlosser, *Zu den politischen Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt*, in: F. Nuscheler (Hrsg.), *Dritte Welt — Forschung, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, PVS-Sonderheft 16, Opladen 1985, S. 233—266. Welcher Lateinamerikaforscher würde schon Mexiko als Demokratie einstufen, für die Dominikanische Republik ab 1966 Demokratie annehmen, oder die venezolanische kompetitive Demokratie mit der Kontingenzierung politischer Macht in Kolumbien gleichsetzen wollen?

¹⁷⁾ Vgl. B. Guggenberger, *Demokratiethorie*, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Anm. 8), S. 130 ff.

¹⁸⁾ Vgl. F. Nuscheler/K. Ziemer, *Politische Herrschaft in Schwarzafrika. Geschichte und Gegenwart*, München 1980, S. 81 ff. Des weiteren R. L. Sklar, *Democracy in Africa*, in: *African Studies Review*, 26 (1983), S. 11—24.

¹⁹⁾ So H. Wiarda in verschiedenen Beiträgen in: ders. (Hrsg.), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Boulder 1980; siehe dazu M. Mols (Anm. 4), S. 28 ff.

²⁰⁾ Für Argentinien betont E. Zuleta Puceiro: „Wenn wir von Demokratie reden, sprechen wir von allzu unterschiedlichen Dingen.“ *Zit. nach Algunas reflexiones críticas sobre el tema*, in: M. J. Lopez et al. (Anm. 6), S. 240.

²¹⁾ Vgl. R. Espinal, *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José 1987.

²²⁾ Für viele J. Nun, *La teoría política y la transición democrática*, in: ders./J. C. Portantiero (Anm. 6), S. 16 ff.

²³⁾ D. Sternberger, *Drei Wurzeln der Politik*, Frankfurt 1978, S. 309 ff. „Eschatologische Politik hat ein erstes Kennzeichen darin, daß sie den gegenwärtigen, irdischen und rein menschlichen Staat als ein Werk der Gewalt entlarvt.“ *Zit. nach ebd.*, S. 312.

Im Zentrum der demokratietheoretischen Debatte steht freilich die kritische Auseinandersetzung mit dem von Robert Dahl explizierten²⁴⁾ Demokratie-begriff, dem gerade für die Dritte Welt aufgrund der dortigen gesellschaftlichen Verhältnisse definitorisch ein primär soziales Begriffsverständnis gegenübergestellt wird. Die begriffliche Alternative liegt folglich — entsprechend Macpherson²⁵⁾ — zwischen Demokratie als Regelsystem zur Herbeiführung (demokratischer) politischer Entscheidungen und Demokratie als umfassender gesellschaftlicher Erscheinung²⁶⁾.

Anders als in den westlichen Industrieländern, in denen die Aufnahme sozialstaatlicher Politiken, die sich aus dem sozialen Demokratie-begriff herleiten,

in ein liberal-demokratisches Demokratie-konzept möglich war, blieben die beiden Demokratie-konzepte für die Dritte Welt theoretisch und politisch in permanenter Konfrontation. Unter Verwendung des liberal-demokratischen Arguments (und notfalls diktatorial) wurde die soziale Demokratie abgewehrt, und mit dem Argument für die soziale Demokratie wurden die liberal-demokratischen Systeme bekämpft. Gerade die im historisch-politischen Prozeß auftretenden schwierigen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Demokratie-konzepten haben zur Folge gehabt, daß der Demokratie als Herrschaftsform in der Dritten Welt bislang so wenig Erfolg beschieden gewesen ist²⁷⁾.

V. Demokratisierung (Transition): Ursachen, Akteure, Ablaufmuster

Wie bereits angedeutet, hat sich die vergleichende Transitionsforschung auf die „Unterscheidung zwischen verschiedenen Typen von Übergängen zur Demokratie, die Individualisierung der notwendigen und hinreichenden Bedingungen für den Erfolg solcher Regimewechsel, die Bestimmung der Rolle verschiedener Akteure in diesem Prozeß und die Dingfestmachung der häufigsten Konflikte und Schwierigkeiten von Demokratisierung“ konzentriert²⁸⁾. Das normative Interesse der Forscher an „mehr Demokratie(n)“ und der unmittelbare Praxisbezug des Vergleichs haben die Tendenz gefördert, nach Modellen der Transition Ausschau zu halten. In dieser Hinsicht hat vor allem der Demokratisierungsprozeß in Spanien Interesse auf sich gezogen. Doch Modellfunktion konnte er nicht ge-

winnen, da die dortigen Bedingungen einmalig waren²⁹⁾.

Im Vergleich mit Spanien zeigt sich die Verschiedenheit der Bedingungen und Abläufe anderer Demokratisierungsprozesse. Jede Transition ist anders verlaufen. In idealtypischer Zuspitzung hat Carlos Flórida für Argentinien Merkmale ausfindig gemacht, die in diametralem Gegensatz zur spanischen Erfahrung stehen, nämlich eine überstürzte (statt gesuchte), hereingebrochene (statt geplante), abrupte (statt anknüpfende) und durch eine Niederlage (statt durch Überzeugungsarbeit) zustandgekommene Transition³⁰⁾. Nimmt man alle vorliegenden Erfahrungen auf, so ist Spanien im Grunde der glückliche „abweichende Fall“³¹⁾.

²⁴⁾ R. A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven—London 1971.

²⁵⁾ C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977. Erwähnt sei die beachtliche Aufnahme von Macpherson in der chilenischen demokratischen Opposition. Siehe dazu das August-Heft 1984 der Zeitschrift *Opciones*, das der demokratischen Theorie der Gegenwart gewidmet ist.

²⁶⁾ Vgl. J. Arrate, *La fuerza democrática de la idea socialista*, Barcelona—Santiago 1985, S. 237 ff.

²⁷⁾ Vgl. F. Calderón Gutiérrez/M. R. dos Santos, *Lo político y lo social: biburcación o síntesis en la crisis*, in: dies. (Hrsg.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, Buenos Aires 1987, S. 623 f.

²⁸⁾ E. Catterberg (Anm. 12), S. 66.

²⁹⁾ An die wichtigsten Besonderheiten sei hier erinnert: Die lange Dauer der Diktatur (hierin nur Portugal ähnlich) führte dazu, daß noch unter ihr der Wandel Spaniens von einem Agrarland zu einem Industrieland vollzogen wurde. Das Interesse moderner Sektoren in Wirtschaft und Gesellschaft an einer demokratischen Öffnung korrespondierte mit der Demokratisierung als Beitrittsvoraussetzung zur Europäischen Gemeinschaft. Die Präsenz reformerischer Kräfte innerhalb

der regimeträgenden Gruppen, die Institution der Monarchie und der auf Demokratisierung drängende König sowie seine wichtige Rolle als Oberkommandierender der spanischen Streitkräfte begünstigten den Demokratisierungsprozeß Spaniens ebenso wie die politische Planung der Transition durch Ministerpräsident Adolfo Suárez, die Konsensstrategie, die zunächst Teile der demokratischen Opposition und schließlich die gesamte Opposition unter Einschluß der Kommunisten (unter Ausschluß nur weniger gewalttätiger Organisationen) in den Aufbau der Demokratie einband (siehe etwa die Zusammensetzung des Verfassungsausschusses). Eine wichtige Rolle spielte die konzertierte Aktion zwischen Staat, Unternehmern und Gewerkschaften (Pakt von Moncloa).

³⁰⁾ C. A. Flórida, *Dilemas de la consolidación democrática en Argentina*, in: M. J. López et al. (Anm. 6), S. 185. Für Uruguay vgl. L. E. González, *Uruguay. Una apertura inesperada*, Montevideo 1984.

³¹⁾ Vgl. E. Baloyra (Anm. 13), S. 15. Illustrativ für die Spanien-lastige Systematik zur Analyse von Transitionsprozessen L. Sanchez Agesta, *Sobre la consolidación de la Democracia en España*, in: M. J. López et al. (Anm. 6), S. 19 ff.

Dem gegenwärtigen Stand der Transitionsforschung³²⁾ zufolge sind längerfristige, historische und strukturelle Erklärungsfaktoren von eher kurzfristigen, situativen und prozeßdynamischen zu unterscheiden. Die erstgenannten lassen sich bündeln in der Frage nach der politischen Tradition eines Landes und nach dem Typ seines autoritären Systems, um dessen Demokratisierung/Überwindung es sich handelt. Zunächst spielt also eine Rolle, welche Erfahrung ein Land mit unterschiedlichen politischen Systemen gemacht hat. So ist vor allem bedeutsam, ob es in der vorautoritären Phase bereits demokratische Verhältnisse gekannt hat.

Aber auch der Tatbestand kontinuierlicher autoritärer Herrschaftspraktiken ist natürlich ein bedeutender Faktor im Transitionsprozeß und mehr noch bei der Konsolidierung von Demokratie. In der Regel sind zeitlich den autoritären Regimen problematische historische Erfahrungen vorgelagert: extreme Konfliktsituationen, politische Sackgassen, bürgerkriegsähnliche Zustände. Diese historische Erinnerung kann die Wiedergewinnung der Demokratie erschweren, wird aber auch einen mäßigen Effekt auf die politischen Eliten ausüben und deren Kompromißbereitschaft fördern. Die Demokratisierung stellt sich dann als doppelte Negation dar: der vorautoritären Politik und des autoritären Regimes. Seltener ist die Erinnerung an das vorautoritäre politische System derart positiv besetzt, daß Redemokratisierung mit Restauration, der getreuen Wiederherstellung der alten Demokratie, gleichzusetzen ist (Uruguay). Die vorautoritäre Situation bildet auch den Entstehungszusammenhang des autoritären Regimes, d. h. sie bestimmt mehr oder weniger Legitimation, Zielsetzung und Struktur des Militärregimes.

Entgegen der von Teilen der Autoritarismusforschung genährten Vorstellung, es habe sich etwa in Lateinamerika in den sechziger und siebziger Jahren ein einheitlicher Typ des „bürokratisch-autoritären Regimes“³³⁾ herausgebildet, ist für die Erklärung der Transition die Unterscheidung unterschiedlicher Typen von autoritären Systemen fundamental. Da sind zum einen die sogenannten tra-

ditionellen autoritären Regime. Innerhalb dieser Gruppe sollten erstens die *Caudillo-Diktaturen* unterschieden werden, in denen ein Diktator (der meist aus den Reihen des Militärs stammt), gestützt auf die Streitkräfte als Machtbasis, die unumschränkte Herrschaft ausübt. Diesen Typ treffen wir vor allem in den Andenländern an (Venezuela unter Pérez Jiménez, Kolumbien unter Rojas Pinilla, Peru unter Odria, Ecuador unter Velasco Ibarra). Zweitens wären die *patrimonialen Diktaturen* zu nennen, die (meist ebenfalls Militärs) zivile und militärische Eliten in ihr Herrschaftssystem einbeziehen, Fassadendemokratien errichten und sich mit Hilfe von Repression, Korruption und Wahlbetrug an der Macht halten. Dieser Typ ist eher in Mittelamerika und in der Karibik anzutreffen (Nicaragua unter Somoza, Dominikanische Republik unter Trujillo, Paraguay unter Stroessner). Während die Caudillo-Diktaturen sich vielfach mit Demokratien als Herrschaftsform in den genannten Ländern ablösen, ist der Übergang des patrimonialen Typs zu anderen Herrschaftsformen in der Regel gewaltsamer und revolutionär, da demokratische Erfahrungen nie gemacht und Wege der Reform nicht zugelassen wurden. Die revolutionären Prozesse werden schließlich von außen (Druck oder Intervention der USA) unter Kontrolle zu halten versucht.

Zum anderen sind da *die neuen autoritären Regime*, deren gemeinsames Merkmal ist, daß das Militär mit der mehr oder weniger expliziten Vorstellung die Macht übernimmt, ein politisches Vorhaben (Projekt, Programm) zu verwirklichen. Ein für die Transition wichtiger Gesichtspunkt ist hier, ob und wie sich das Regime institutionalisiert, und vor allem, ob und welche Formen der Beteiligung von Bevölkerung, gesellschaftlichen Gruppen und politischen Kräften initiiert oder geduldet werden. Die diesbezüglich grundlegende Unterscheidung ist deshalb die nach sogenannten ausschließenden oder einschließenden Regimen: *Ausschließende Regime* sind extrem repressiv (zumindest in ihrer Anfangs- und Konsolidierungsphase), schränken die politische Beteiligung ein und senken das Niveau gesellschaftlicher Mobilisierung und Politisierung (Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay), wohingegen *einschließende Regime* einige Beteiligungsformen unterbinden (z. B. Wahlen) und neue zu entwickeln versuchen (vielzitiertes Beispiel: Peru). Die Unterscheidung zwischen den beiden Typen neuer Militärregime bezieht sich auch auf die verfolgte Politik: Im ersten Fall handelt es sich um eine Politik wirtschaftlichen Wachstums (meist monetaristischen Zuschnitts), im zweiten Fall um eine der strukturellen Reformen (Peru, Ecuador, Panama). In Bolivien finden wir in den siebziger Jahren so-

³²⁾ Zur vergleichenden Transitionsforschung siehe vor allem L. Morlino, *Democratic Transition in Comparative Perspective*, in: E. A. Baloyra (Hrsg.), *Comparing* (Anm. 6), S. 53–78.

³³⁾ Ausgehend von G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley 1973; siehe dazu H. J. Lauth, *Der Staat in Lateinamerika. Die Staatskonzeption Guillermo O'Donnells*, Saarbrücken–Fort Lauderdale 1985. Zur Typologie autoritärer Regime siehe J. J. Linz, *Autoritäre Regime*, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Anm. 8), S. 62 ff.; D. Nohlen, *Autoritäre Systeme*, in: Ders./P. Waldmann (Hrsg.), *Dritte Welt*, München–Zürich 1987, S. 64–85.

wohl Militärregime des caudillistischen und des neuen Typs als auch Fraktionen des Militärs, die demokratisierende Tendenzen fördern.

Neben diesen grundlegenden Unterscheidungen spielen für den Übergang zur Demokratie eine ganze Reihe weiterer individueller Besonderheiten der jeweiligen Regime eine wichtige Rolle. So beispielsweise, ob Parteien, Wahlen oder Parlamente aufrechterhalten bleiben. Auch wenn diese politischen Institutionen in Brasilien vom Regime manipuliert wurden, konnte sich die politische Opposition in der Öffnungsphase seit Präsident Geisel im bestehenden Institutionensystem artikulieren und schließlich sogar die Mehrheit gewinnen. Mit dieser Regimebedingung hängt ursächlich die friedlich und gradualistisch verlaufende Transition zusammen³⁴). Auch ist die Rotation in der Präsidentschaft (Brasilien, Argentinien, Uruguay) nicht unbedeutend. Sie ist keine bloß inhaltsleere Anlehnung an demokratische Formen: Diese Wechsel sind Ausdruck von Machtveränderungen innerhalb der Militärs und der regimeträgenden Gruppen (was zivile Sektoren mit einschließt), möglicherweise auch Ausdruck veränderter Beziehungen der regimeträgenden Gruppen zur Gesellschaft. Eine solche Struktur des Regimes erleichtert Anpassungen an die politischen Erfordernisse, d. h. gegebenenfalls Kompromisse und Strategien der Transition.

Der konträre Fall Chile unterstützt die Argumentation: In Chile blieb die Macht vollends auf eine Person, auf General Augusto Pinochet konzentriert, und zwar in doppelter Hinsicht: zum einen innerhalb des politischen Systems in seiner Funktion als Präsident der Republik, zum andern innerhalb des Militärs, da Pinochet seine Funktion als Oberkommandierender der chilenischen Streitkräfte nie aufgab³⁵). Hierin zeigt sich zudem, daß die Einheit bzw. der Grad der Einheit der Streitkräfte in Ausübung ihrer „politischen Mission“ ein wichtiges Regimemerkmal ist und eine große Bedeutung hinsichtlich der Dauer der Militärherrschaft besitzt. Denn die Militärs sind selbst die entscheidenden Akteure der politischen Öffnung. Die Transition kann relativ bald nach Etablierung des Militärregimes einsetzen, noch ehe es eigentlich zu seiner Konsolidierung gekommen ist (Ecuador, Uruguay). Doch ist der Zeitpunkt des Beginns der Demokra-

tisierung nicht immer leicht zu bestimmen. Für Chile beispielsweise konkurrieren drei Einschätzungen der Entwicklung seit 1983: Liberalisierung, Transition und no-transición³⁶).

Der Regimetyp ist auch — wie bereits angedeutet — für das Ausmaß von Gewalttätigkeit bedeutsam. Die Form des Übergangs, per Vereinbarung und friedlich oder revolutionär und gewaltsam, wird in der Literatur als wesentliche Variable für die Konsolidierung der Demokratie gewertet.

Was nun die eher kurzfristigen, situativen und prozeßdynamischen Faktoren angeht, so gilt es im Prinzip zwischen drei Gruppen von Erklärungsfaktoren zu unterscheiden: externen, regimainternen und die Opposition betreffenden. In der Praxis liegen Kombinationen von Erklärungsfaktoren aus den verschiedenen Faktorenfeldern vor.

Als extern werden militärische Niederlagen begriffen (Griechenland, Portugal, Argentinien), deren innenpolitischen Folgen das Militärregime nicht gewachsen ist. Dies zeigt insbesondere das Beispiel Argentinien. Hier wollte das Regime durch einen militärisch erzwungenen außenpolitischen Erfolg die im Inneren verlorengegangene Macht wiedergewinnen. Extern ist auch der Druck auswärtiger Mächte auf autoritäre Regime: Kontinuierlich in Form des Entzugs internationaler Anerkennung oder in Form internationaler Bloßstellung (etwa UN-Verurteilungen, Menschenrechtskampagnen), mit größerer Durchschlagskraft im Falle der amerikanischen Interventionen in der Karibik und in Mittelamerika. In der Dominikanischen Republik etwa zwangen die USA 1978 Präsident Joaquín Balaguer zur Anerkennung des Wahlsiegs der Opposition³⁷). Die Demokratisierung in El Salvador 1984 wäre ohne Druck der USA weder vonstatten gegangen noch nachher aufrechterhalten worden³⁸). Übergreifende Interessen und Politikorientierungen der USA (Carters Menschenrechtspolitik, Reagans counterinsurgency-Politik) vermögen autoritäre Regime zu destabilisieren und demokratische Sy-

³⁴) Vgl. B. Lamounier, *Opening Through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?*, in: *Government and Opposition*, 19 (1984), S. 167–177.

³⁵) Vgl. D. Nohlen, *Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9/86, S. 14 f.; R. Cortazar, *La no-transición a la democracia en Chile y el plebiscito de 1988*, in: *Colección de Estudios CIEPLAN*, Dezember 1987, S. 116 ff.

³⁶) M. A. Garretón, *Chile: La transición bloqueada*, in: *Mensaje*, (1985) 936, S. 31 ff.; ders., *The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy*, in: G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead (Anm. 6); C. Huneeus, *La inauguración de la democracia en Chile: Reforma en el procedimiento y ruptura en el contenido democrático*, in: *Revista de Ciencia Política*, VIII (1986); R. Cortazar (Anm. 35).

³⁷) Vgl. J. G. Campillo Pérez, *Historia Electoral Dominicana 1848–1986*, Santo Domingo 1986, S. 294 ff.

³⁸) Vgl. W. Gietl, „Counterinsurgency“ und Demokratisierung in El Salvador und Guatemala, *Ebenhausen* 1987, S. 24. Zu den besonderen Bedingungen der Demokratisierung der zentralamerikanischen Länder siehe vor allem die Arbeiten von H.-W. Krumwiede, *Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung in Zentralamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9/1986, S. 17–29.

steme aus der Taufe zu heben (Guatemala, Honduras). Im Endergebnis nicht anders verhielt es sich mit dem Sturz von Präsident Ferdinand Marcos auf den Philippinen.

Als regimeinterne Variablen gelten Strukturen, Verhaltensmuster oder Konflikte, welche die Institution des Militärs betreffen — hier vor allem Konflikte zwischen Falken (*duros*) und Tauben (*blandos*) und deren Entwicklung —, aber auch die gesellschaftlichen und politischen Gruppen, die das Regime stützen, und die Beziehungen zwischen den militärischen und den zivilen Komponenten des Regimes (*civil-military-relations*). Die Destabilisierung autoritärer Regime des neuen Typs beginnt, wenn die Koalition der sie tragenden Gruppen Risse bekommt und zerbricht, ohne daß eine neue Koalition gebildet und das Regime wieder stabilisiert werden kann. Spannungen, Fraktionierungen, Konflikte innerhalb des Militärs stehen am Beginn der politischen Öffnung³⁹).

Nicht immer setzen sich die auf Öffnung drängenden Militärs durch (Argentinien). Auch wird oft versucht, neue Ressourcen für die Regimestabilisierung einzubringen (Referenden, neue Politiken). In den meisten Fällen sind Wechsel in der Machtausübung als Folge von Koalitionszerwürfnissen (Ecuador, Peru) ebenso mit der Ankündigung von Redemokratisierung verknüpft wie im Falle des Versagens neumobilisierter Ressourcen (Argentinien, Uruguay). Gründe für die Koalitionsprobleme liegen im Wandel der Wirtschafts- und Sozialstruktur als Ergebnis der Politik des autoritären Regimes (Brasilien), in den gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen der eingeschlagenen Reformpolitik (Ecuador, Peru), im Zurückbleiben hinter den selbst gesteckten Entwicklungszielen und der nachlassenden Überzeugung, diese unter erschwerten binnen- und außenwirtschaftlichen Bedingungen erreichen zu können (allgemeine Situation lateinamerikanischer Länder seit Beginn der achtziger Jahre), sowie in einer wachsenden Regimeopposition.

Was das Militär betrifft, kommen zwei Momente hinzu: Zum einen kalkuliert es die Kosten der Regimestabilisierung (mehr Repression) und wägt sie gegen die Kosten der Demokratisierung ab. Zum anderen bedenkt es die Folgen des Machtverbleibs für die eigene Institution (interne Machtkämpfe). Die Sicherung der Einheit der Streitkräfte ist dann möglicherweise der kleinste gemeinsame Nenner, die Demokratisierung die kostengünstigste Lösung,

zumal wenn sichergestellt bleibt, daß das Militär über die Bedingungen der Demokratisierung (Amnestie) mitbestimmen und in der Demokratie eine Vetomacht einnehmen kann. So waren die Militärs erfolgreich darin, in den ersten freien Wahlen den Ausschluß von Parteien (Peru) oder Politikern (Ecuador, Uruguay) durchzusetzen; in Brasilien widersetzten sie sich der Direktwahl des Präsidenten, auf die sich die Forderungen einer wieder politisierten Bevölkerung konzentriert hatten.

Die dritte Akteursgruppe bildet die interne Opposition zum Regime. In den Militärregimen neuen Typs hat die Opposition im Übergangsprozeß nur eine nachgeordnete Rolle gespielt. Nirgends konnte sie die Rückkehr zur Demokratie erzwingen. Diese Erwartung sollte nicht mehr an sie gestellt werden. Die Militärs blieben die wichtigsten Akteure, geschwächt nur in Griechenland und Argentinien. Wiewohl neuen Formen sozialer und politischer Partizipation, neuen sozialen Bewegungen⁴⁰) und — in den Ländern reformerischer Militärregime — auch den Gewerkschaften als Oppositionsgruppen Beachtung geschenkt werden muß, war die Demokratisierung die Stunde der politischen Eliten und — innerhalb der Opposition — der politischen Parteien. Es ist nicht uninteressant festzustellen, daß es überwiegend die traditionellen, von den Militärs unterdrückten Parteien waren, mit denen Pakte zur Demokratisierung abgeschlossen wurden. Teilweise konnte die Opposition sich einbringen in Form von Verfassungsberatungen (neue Verfassungen wurden in Ecuador und Peru verabschiedet, in Brasilien tagt die verfassunggebende Versammlung zur Zeit noch), teilweise wurde auch die vorautoritäre Verfassung wieder in Kraft gesetzt. Damit wurde zugleich vermieden, daß die Militärs noch in der Phase ihrer Machtausübung auf die Verfassung Einfluß nehmen konnten. Eine Vereinbarung unter den Oppositionsparteien über ein politisches Vorhaben jenseits der Transition — z. B. ein nationales Projekt, wie in Chile stark diskutiert⁴¹) — kam nirgends zustande.

In den autoritären Regimen älteren Typs, also denen Mittelamerikas sowie auf den Philippinen und in Südkorea, hat die Opposition eine viel größere Bedeutung im Demokratisierungsprozeß gehabt, zum einen in Form von Nationalen Befreiungsbewegungen und deren Versuch, das autoritäre Regime zu stürzen (was 1979 in Nicaragua gelang), zum anderen in Form von impliziten Bündnissen zwischen gemäßigter Opposition und US-Regie-

³⁹) Dies betonen vor allem G. O'Donnell/P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, in: dies./L. Whitehead (Hrsg.), *Transitions* (Anm. 6), 1986, S. 21.

⁴⁰) Vgl. F. H. Cardoso, *Democracy in Latin America*, in: *Politics and Society*, 1 (1987), S. 23–41, hier S. 30 ff.

⁴¹) Siehe A. Flisfisch, *El dilema Pacto o Proyecto*, in: A. Aldunate et al., *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*, Santiago 1985, S. 151–172.

zung zur Ablösung der autoritären Regime zwecks Verhinderung sozialrevolutionärer Entwicklungen (El Salvador, Guatemala) und schließlich in Form breiter Massenmobilisierung gegen das autoritäre Regime (Philippinen, Südkorea). Die Demokratisierung erfolgt auch in den letztgenannten Fällen erneut unter Einwirkung des externen Faktors: der USA im Falle der Philippinen (auch hier ist die Eindämmung der Guerrilla von Bedeutung) und der Weltöffentlichkeit im Falle Südkoreas, die das Land als Ausrichter der Olympischen Spiele 1988 zu beschwichtigen sucht.

VI. Konsolidierung der Demokratie

Die Konsolidierung der Demokratie in der Dritten Welt ist offensichtlich ein schwierigeres Unterfangen als die Transition. Dieser Tatbestand kommt bereits in der – für Länder mit demokratischer Erfahrung kennzeichnenden – zyklischen Entwicklung der Herrschaftsformen zum Ausdruck. „Die Demokratie ist etwas, was sich frustriert, was aber wiederkehrt, ist etwas, was kommt und geht“, stellte Mirko Lauer für Peru fest⁴²). Auch in Argentinien, Bolivien und Ecuador wurde die Demokratie bereits verschiedene Male wiedergewonnen, stabilisiert werden konnte sie bislang jedoch nicht. Worin liegen die Gründe?

Im Gegensatz zur Transition sind Probleme der Konsolidierung der Demokratie bislang noch wenig untersucht⁴³) – sieht man von allgemeinen Erörterungen der Übertragbarkeit des Modells der liberalen Demokratie auf die heutigen Entwicklungsländer ab, die so alt ist wie deren politische Unabhängigkeit.

1. Allgemeine Begründungen der Konsolidierungsprobleme

Auf der Ebene allgemeiner Erklärungsmuster für die Instabilität und das Scheitern der Demokratie in Lateinamerika lassen sich gegenwärtig drei Richtungen unterscheiden: eine soziokulturelle (oder kulturalistische), eine sozioökonomische und eine politisch-institutionelle.

Die soziokulturelle Richtung betont, daß der Autoritarismus in Lateinamerika ein kulturelles Phäno-

men sei, hauptsächlich aus der iberisch-katholischen Tradition stamme und die gesamte Gesellschaft durchziehe⁴⁴). „Eine autoritäre Gesellschaft (erträgt) keinen demokratischen Staat. Sie könnte ihn weder stützen noch legitimieren.“⁴⁵) Das kulturalistische Argument wird u. a. wegen Pauschalität und Determinismus seiner Annahmen kritisiert. Es erklärt nicht die unterschiedlichen Entwicklungen lateinamerikanischer Länder. Die unterstellte deterministische Beziehung zwischen politischer Kultur und politischem System wurde in etlichen empirischen Untersuchungen widerlegt⁴⁶). „Democratic norms and values might be a part of a society's cultural traditions even though its political leaders are not able to achieve and sustain a stable democratic government.“⁴⁷) Gerade die Zusammenbrüche der Demokratie in Ländern mit einer ausgeprägten demokratischen Kultur wie Chile⁴⁸) und Uruguay erfordern über das kulturelle Argument hinausgreifende Erklärungen.

⁴⁴) So H. C. F. Mansilla, Ausdehnung staatlicher Funktionen und Bürokratisierungstendenzen in Bolivien. Eine Studie über die politische Kultur des Autoritarismus, Saarbrücken-Fort Lauderdale 1987.

⁴⁵) M. Mols, Demokratie (Anm. 4), S. 33.

⁴⁶) Vgl. A. Lijphart, The Structure of Inference, in: G. A. Almond/S. Verba (Hrsg.), The Civil Culture Revisited, Boston 1980, S. 47; R. Espinal, Autoritarismo (Anm. 21), S. 11 f.; J. A. Booth/M. A. Seligson, The Political Culture of Authoritarianism in Mexico. A Reexamination, in: Latin American Research Review, 19 (1984), S. 106 ff.; H. Jaguaribe et al., Brasil, sociedade democrática, Rio de Janeiro 1985.

⁴⁷) S. Tiano, Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the Mid-1960s, in: Latin American Research Review, 21 (1986), S. 89.

⁴⁸) Vgl. A. Flisfisch, Consenso democrático en el Chile autoritario, in: N. Lechner (Hrsg.), Cultura política y democratización, Buenos Aires-Santiago 1987, S. 101; C. Huneeus, Los chilenos y la política. Cambio y continuidad en el autoritarismo, Santiago 1987.

⁴²) M. Lauer, Para consolidar una cultura política democrática, in: J. Cotler (Hrsg.), Para afirmar la democracia, Lima 1987, S. 42.

⁴³) Vgl. C. Floria (Anm. 30), S. 187. Zur Konsolidierungsproblematik vgl. L. Morlino, Consolidamento democratico: definizione e modelli, in: Rivista Italiana di Scienza Politica, 16 (1986).

Das sozioökonomische Erklärungsmuster macht sich Argumente aus der Debatte um die formale und substantielle Demokratie zu eigen. Die Konsolidierung der Demokratie wird in Abhängigkeit vom sozio-ökonomischen Wandel gesehen. Die Grundprämisse ist, daß die westliche Demokratie zu ihrer Lebensfähigkeit bestimmter Sozialstrukturen bedarf. Sind Wirtschaft und Gesellschaft nicht ausreichend entwickelt, so fehlen die sozialen Trägerschichten der Demokratie. Die soziale Entwicklung ist zudem die Voraussetzung dafür, daß die Masse der Bevölkerung Loyalität zur Demokratie entwickeln kann. Indem die Demokratie den einzelnen sozial integriert, kann eine befriedigende Antwort auf die Frage gefunden werden: „Ich liebe die Demokratie — aber liebt die Demokratie auch mich?“ Bolívar Lamounier hat die soziale Entwicklung neben der liberal-demokratischen Dimension (Pluralismus und politische Partizipation) als die Zweite für die Konsolidierung der Demokratie entscheidende Entwicklungslinie herausgestellt⁴⁹⁾.

Die politisch-institutionelle Richtung bildet die eigentliche Neuerung in den Erklärungsansätzen. Sie hebt auf die politischen Institutionen, die Struktur des politischen Wettbewerbs und politische Verhaltensvariablen ab. Insbesondere wird nach der Funktionsfähigkeit und Effizienz der politischen Systeme gefragt. Dabei ist vor allem der politische Systemtyp Präzidentialismus problematisiert worden, der in Lateinamerika vorherrscht. Fred W. Riggs, Juan J. Linz u. a. haben jüngst die Überlebensfähigkeit des Präzidentialismus in der Dritten Welt in Frage gestellt. Das (über Jahrzehnte vernachlässigte) Studium politischer Institutionen und Prozesse in der Dritten Welt⁵⁰⁾ hat bereits einige bemerkenswerte Ergebnisse gebracht.

So wurde beispielsweise herausgefunden, daß die Probleme des Regierens in den Demokratien La-

teinamerikas nicht in elitärer Verkrustung liegen, wie die kulturalistische Strömung vermutet, sondern in der allzu kurzen Verweildauer von Regierungschefs (in der Regel ist die Wiederwahl des Präsidenten ausgeschlossen) und Ministern im Amt bestehen. In Chile lösten sich in den vier letzten Wahlen vor dem Zusammenbruch der Demokratie Präsidenten unterschiedlicher politischer Orientierung ab: 1952—58: populistisch; 1958—64: unabhängig/rechts; 1964—70: christdemokratisch; 1970—73: sozialistisch. In Venezuela wechselt die Regierung zwischen sozialdemokratischer AD und christdemokratischer COPEI. Nicht Mangel an politischem Alternieren, sondern dessen Permanenz wird hier zum Problem⁵¹⁾.

Waldino C. Suarez hat für alle lateinamerikanischen politischen Systeme zwischen 1940 und 1960 eine Amtsdauer der Minister von weniger als 20 Monaten festgestellt. Über 80 Prozent der Minister übten ein Ministeramt nur einmal aus, von den verbleibenden 20 Prozent kehrten zudem fast drei Viertel nur einmal wieder⁵²⁾. Bei steter Rotation ist eine kontinuierliche Regierungsarbeit — bedenkt man insbesondere die entwicklungsplanerischen Aufgaben des Staates in der Dritten Welt — kaum möglich⁵³⁾. Was den Präzidentialismus anbelangt, so wurde vor allem auf die Unterschiede in der Funktionsweise gegenüber den USA abgehoben und festgestellt, daß der Präzidentialismus in Lateinamerika nicht als System von „checks and balances“, sondern als Blockade des Interessenausgleiches funktioniere⁵⁴⁾ — Ergebnis einer politischen Kultur, der es aufgrund des vom Institutionensystem angeregten Politikverständnisses (des alles oder nichts bei Präzidentschaftswahlen) an Kompromißfähigkeit und Konsensbildungsverfahren fehle. Als Alternative wurde der Parlamentarismus ins Spiel gebracht⁵⁵⁾.

⁴⁹⁾ B. Lamounier, *Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro*, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2 (1987), S. 56 ff. Vgl. weiterhin E. Boeninger et al., *Orden econômico y democracia*, Santiago 1985; J. Silva Solar, *Condiciones sociales de un nuevo estado democrático en Chile*, in: *Opciones*, (1984), S. 185—190; A. Borón, *Democracia y reforma social en América Latina: Reflexiones a propósito de la experiencia europea*, in: *Opciones*, 8 (1986), S. 114—137.

⁵⁰⁾ F. W. Riggs, *A Neo-Institutional Typology of Third World Politics*, Draft Paper, University of Hawaii, 1987, S. 17; J. J. Linz, *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?*, Paper prepared for 83rd Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago 1987.

⁵¹⁾ Vgl. J. C. Rey, *El futuro de la democracia en Venezuela*, in: J. A. Silva Michelena (Hrsg.), *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Caracas 1987, S. 186 ff.

⁵²⁾ W. C. Suarez, *El gabinete en América Latina: Organización y cambio*, in: *Contribuciones*, 2 (1985), S. 31—56.

⁵³⁾ Der UNDP-Berater im Planungsministerium von Costa Rica, M. Fernández B., hat die Friktionen zwischen politischen Systemstrukturen und Planungsaufgaben aufgezeigt: *Planificación orientada a productos? Funciones y viabilidad de la planificación en Costa Rica*, heft. San José 1987.

⁵⁴⁾ Vgl. Ch. Gillespie, *Presidential-Parliamentary Relations and the Problem of Democratic Stability: The Case of Uruguay*, heft. Amherst/Mass. 1987.

⁵⁵⁾ Siehe u. a. J. J. Linz, *Democracy* (Anm. 50) 1987; A. Valenzuela, *Hacia una democracia estable. La opción parlamentaria para Chile*, in: *Revista de Ciencia Política* 7 (1985), S. 129 ff.; ders., *Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile: A Proposal for Parliamentary Form of Government*, Paper Georgetown Univ., Washington 1987;

2. Gegenwärtige Konsolidierungsprobleme

Auf der zweiten, mehr situativen Ebene der gegenwärtigen Belastungen der neuen Demokratien und ihrer Konsolidierung begegnen wir drei Problemereichen, die sich thematisch mit den allgemeinen Erklärungsmustern decken.

Wenden wir uns zunächst den sozioökonomischen Bedingungen zu. Als erstes ist hervorzuheben, daß in den lateinamerikanischen Ländern die (Re-)Demokratisierung im Zusammenhang einer schweren Wirtschaftskrise erfolgte. Angesichts eines extremen sozialen Nachholbedarfs großer Teile der Bevölkerung mußten sich die Demokratien zunächst einmal um Aufrechterhaltung (Brasilien) oder Wiedergewinnung (Argentinien) der Bedingungen wirtschaftlichen Wachstums bemühen. Ursache ihrer Bemühungen waren bisher nicht gekannte interne Ungleichgewichte (Haushaltsdefizite, Hyperinflation) und externe Engpässe (Verschuldung), die von den autoritären Regimen geerbt worden waren. Die jungen Demokratien stehen vor wirtschaftlichen und sozialen Problemen größten Ausmaßes.

Das Scheitern der Wirtschaftspläne in Argentinien und Brasilien, die Stabilisierung und Wachstum miteinander verknüpfen wollten⁵⁶), hat die Skepsis gegenüber einer gedeihlichen Entwicklung der Demokratien verstärkt. Zudem wurden unter dem Autoritarismus in den meisten Fällen die bestehenden extremen gesellschaftlichen Ungleichheiten (und die darauf basierenden Machtverhältnisse) gefestigt. Strukturelle Reformen, die die Besitzverhältnisse tangieren, sind in vielen Ländern heute weiter von der politischen Tagesordnung entfernt als in der Zeit vor den Militärregimen. Das Militär tritt als Schutzgarant der bestehenden, Ungleichheiten verstetigenden Gesellschaftsstruktur auf (Brasilien, Uruguay, Chile im Falle einer Demokratisierung). In Mittelamerika (El Salvador, Guatemala) lähmt

M. Fernández B., *Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile*, hekt. Centro de Estudios de Desarrollo, Santiago 1986; R. Perez, *El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay*, in: D. Nohlen/A. Solari (Hrsg.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas 1988, S. 287–300. Für ein semipräsidentielles System plädiert H. Nogueira Alcalá, *El régimen semipresidencial. Una nueva forma de gobierno democrático*, Santiago 1986.

⁵⁶) Zum Plan Austral, Plan Cruzado und den anti-inflationären Maßnahmen anderer lateinamerikanischer Länder siehe die Sondernummer von *El Trimestre Económico*: J. A. Ocampo (Hrsg.), *Planes antiinflationarios recientes en la América Latina. Un debate teórico en la práctica*, Mexiko 1987.

das Bündnis mit konservativen Militärs Willen und Kraft reformerischer Parteien zu sozialer Transformation. Nur dort, wo der Militärreformismus soziale Veränderungen hervorrief (Peru, Ecuador, Panama), scheinen gewisse begrenzte Strukturformen möglich, doch sind die Demokratien zu schwach, so daß soziale Entwicklung eher von einem erneuerten Militärreformismus in der Regierung erwartet wird.

Dieser nicht gerade verheißungsvolle Befund im sozioökonomischen Bereich kontrastiert scharf zu weniger auffälligen Tatbeständen im Felde politischer Überzeugungen und Verhaltensweisen, die zumindest für einige Länder Anlaß zu vorsichtigem Optimismus geben. Die postautoritären Gesellschaften sind um einige Erfahrungen reicher, aus denen möglicherweise gelernt werden kann. Da ist zunächst die überwiegend gemachte Erfahrung, daß die Militärregime die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der unterentwickelten Länder ebensowenig wie ihre Vorgänger haben lösen können. Ein abweichender, sicherlich diskussionswürdiger Befund liegt allenfalls für die Schwellenländer Brasilien und Südkorea vor. In ihrer Mehrheit stehen die Demokratien folglich nicht mehr unter dem Druck einer — ehemals entwicklungstheoretisch begründeten — angeblich höheren Entwicklungsleistung von autoritären Regimen.

Zudem sind die humanen Kosten autoritärer Regime, die andauernden Menschenrechtsverletzungen, ins öffentliche Bewußtsein der betroffenen Gesellschaften geraten. Von diesen Kosten des Autoritarismus wurden alle sozialen Schichten betroffen, denn Repression, Folter und willkürliche Verhaftungen richteten sich gegen den politisch Andersdenkenden, wo immer er angetroffen wurde. In einigen Ländern hat sich so etwas wie ein kollektiver Bewußtseinswandel sowohl in der politischen Elite als auch in der Masse der Bevölkerung vollzogen. Die geradezu traumatische historische Erfahrung mit dem Autoritarismus ist besonders auffallend im argentinischen Fall. Hier gründet sich die Hoffnung auf einen Wandel auf einer veränderten politischen Kultur, charakterisiert durch eine Mäßigung im politischen Diskurs, den Abbau starrer ideologischer Extrempositionen, die Stärkung des Kompromißdenkens sowie eine Verringerung der Chancen von Anti-System-Parteien, Zulauf zu erhalten.

Sieht man von Zentralamerika (Guatemala, El Salvador), den Philippinen und Peru ab, hat die Bedrohung der politischen Systeme durch revolutionäre Befreiungsbewegungen nachgelassen. Eine Reihe

von Demokratien sind — zumindest gegenwärtig bzw. für die nächsten Jahre — nicht mehr von zwei Seiten bedroht, deren jeweiliger Extremismus die demokratiefeindlichen Kräfte aufschaukelte. In Chile versucht Pinochet, diesen Mechanismus in Kraft zu halten, um die Re-Demokratisierung hinauszuzögern. Die verringerte Systemkonkurrenz für die Demokratie, sichtbar auch im Ansehensverlust des kubanischen Modells in Lateinamerika, scheint den Demokratien einen gewissen Spielraum für Reformen einzuräumen.

Trotz der im Grunde noch drängender gewordenen, nach revolutionären Lösungen schreienden wirtschaftlichen und sozialen Probleme scheint der in den sechziger und siebziger Jahren viel gescholtene Reformismus eine späte Rechtfertigung zu erfahren⁵⁷⁾ und heute die einzige Marschroute für die überwiegende Zahl der betrachteten Länder zu sein. Diese Neubewertung steht in engem Zusammenhang mit der, ebenfalls aus der Erfahrung mit den autoritären Regimen herrührenden, neuen Wertschätzung der liberalen Demokratie, die vor allem bei Teilen der politischen Linken zu beobachten ist. Die Linke hatte dem Problem der Demokratie bisher kaum Aufmerksamkeit zuteil werden lassen, weil sie — wie Carlos Pereyra zusammenfaßte — glaubte, daß erstens der Kampf für die Demokratie Kräfte vom Kampf für den Sozialismus abziehe, daß zweitens der Kampf und Terraingewinn innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft bedeute, eine reformistische Position zu beziehen und die revolutionäre auszuschließen, und daß drittens die politischen Institutionen ein direkter Ausdruck sozialer Klassenverhältnisse seien⁵⁸⁾.

Norbert Lechner hat aufzuzeigen versucht, wie das sozialistische Denken in Lateinamerika in den achtziger Jahren von der Grundmaxime „Revolution“ abrückte und die Demokratie diesen Platz einnahm⁵⁹⁾. Etwas von dieser Entwicklung scheint alenthalben in den Diskussionen über Demokratie in Lateinamerika vernehmbar, doch sind etliche Einschränkungen angebracht. Nach wie vor bestehen unter Demokraten erhebliche konzeptionelle Unterschiede hinsichtlich dessen, was Demokratie sei.

⁵⁷⁾ Vgl. A. O. Hirschmann (Anm. 10), S. 30, der einen „shift from total confidence in the existence of a fundamental solution for social and economic problems to a more questioning, pragmatic attitude — from ideological certainty to more open-ended, eclectic, skeptical inquiry“ feststellen zu können glaubt.

⁵⁸⁾ M. Lauer (Anm. 42), S. 48 ff.

⁵⁹⁾ N. Lechner, De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur, in: Opciones, 6 (1985), S. 57–72.

In Argentinien beispielsweise lebt die doppelte Demokratietradition fort, die liberale und die volksnationale (nacional popular)⁶⁰⁾; es gibt dort große Mißverständnisse bezüglich der Merkmale einer pluralistischen Demokratie⁶¹⁾, und die Frage ist offen, auf welchen Typ von Demokratie Argentinien sich hin entwickelt⁶²⁾.

Unter lateinamerikanischen „Demokraten“ ist auch kontrovers, ob die Demokratie tatsächlich ein Wert an sich ist oder ein Mittel zur Erreichung anderer Ziele, hier vor allem der sozialen Transformation. Auch bestehen nach wie vor erhebliche Vorbehalte gegenüber der Demokratie als Institutionensystem, das — so die Kritik — dazu erdacht scheint, Reformen in langwierigen legislativen Prozessen zu verhindern⁶³⁾. Teile der politischen Linken ziehen weiterhin gewaltsame Transformationen (Befreiungsbewegungen) oder autoritäre Regime (Militärreformismus) der Demokratie vor⁶⁴⁾.

Empirische Untersuchungen belegen, daß die Bevölkerung der Demokratie in hohem Maße zustimmt, es aber sehr darauf ankommt, ob der Wert mit anderen Zielsetzungen konkurrieren muß. Die Zustimmung zu den Grundsätzen der Demokratie läßt nach, wenn sie im Wettbewerb steht mit anderen, pragmatischen Werten wie Beschäftigung, Geldwertstabilität oder sogar Ordnung⁶⁵⁾. Sicherlich, die Demokratie ist zu einem Thema der politischen Linken geworden. Der Begriff freilich ist ex negatione bestimmt — er lebt stark vom „nunca más“, vom „nie wieder“, dem Wunsch nach Nicht-Wiederholung der unmittelbaren Vergangenheit⁶⁶⁾. Dem Konzept fehlt es demnach an positiven Konnotationen, es mangelt ihm an pluralisti-

⁶⁰⁾ Vgl. E. Zuleta Puceiro (Anm. 6), S. 240; V. Palermo, Política y militancia. Hacia el fin de una cultura fragmentada, in: N. Lechner (Anm. 48), S. 97.

⁶¹⁾ Siehe etwa den Beitrag des Leiters eines peronistischen Bildungszentrums in Buenos Aires, H. Muzzopappa, Democracia y Movimiento Nacional, in: Nuevo Proyecto. Revista de Política Económica y Ciencias Sociales, 1 (1985), S. 111–119.

⁶²⁾ C. Floria (Anm. 30), S. 189.

⁶³⁾ Vgl. R. Baño, zit. in: D. Nohlen/J. Rial, Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas, in: D. Nohlen/A. Solari (Anm. 55), S. 356.

⁶⁴⁾ C. Sorti Castañeda, La democracia en Guatemala: sus contradicciones, límites y perspectivas, in: F. Calderón Gutiérrez/M. R. dos Santos (Anm. 27), S. 437–460, hier S. 458; J. Cotler (Anm. 39), passim.

⁶⁵⁾ E. Catterberg (Anm. 12), S. 74; vgl. M. Carballo de Ciley, Que pensamos los argentinos. Los valores de los argentinos de nuestro tiempo, Buenos Aires 1987, S. 56 ff.

⁶⁶⁾ Vgl. O. Landi, El discurso sobre lo posible (La democracia y el realismo político), Buenos Aires 1985, S. 31; ders., La trama cultural de la política, in: N. Lechner (Anm. 48), S. 57.

schem Definitionsgehalt⁶⁷⁾ und der Demokratie in der Praxis an jener Leistungsfähigkeit, die den Wandel zu mehr Loyalität ihr gegenüber herbeiführen bzw. die Entstehungslegitimität (Überwindung der Diktatur) durch eine Leistungslegitimität ablösen kann⁶⁸⁾.

Im dritten Bereich, dem politisch-institutionellen, der policy und politics umfaßt, werden gegenwärtig die am weitesten reichenden Reformüberlegungen zwecks Konsolidierung der Demokratie angestellt. Sie betreffen unterschiedliche Zusammenhänge:

1. Der erste Zusammenhang ist der von Staat und Gesellschaft. Hier ist prägend die Erfahrung von allzuviel Staat und staatlicher Kontrolle der Gesellschaft, ihrer Gruppen und Individuen, so daß die liberale Forderung nach mehr Freiheit vom Staat ein großes Echo findet⁶⁹⁾. Zugleich geht damit die Vorstellung einher, den Staat stärker der gesellschaftlichen Kontrolle zu unterwerfen, ihn also anzubinden an Werte und Interessen, welche die Gesellschaft in ihren Gruppierungen aufweist. Aufgewertet werden sollen jene Organisationen und Institutionen, die die Gesellschaft hervorbringt oder die sie vertreten, wie beispielsweise die politischen Parteien und die Parlamente. Insbesondere die Erfahrung der systematischen Menschenrechtsverletzungen durch Organe der öffentlichen Gewalt gibt dieser Reformdiskussion eine ethische Legitimation.

2. Einen zweiten Zusammenhang bilden allgemeine entwicklungstheoretische und entwicklungsstrategische Überlegungen. Sie setzen an Erfahrungen an, die in den letzten Jahrzehnten entwicklungspolitisch gemacht wurden. Seit den dreißiger Jahren ist in fast allen Ländern Lateinamerikas die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß immer stärker betont und ausgebaut worden, was sich in den demokratischen politischen Systemen in immer mehr Kompetenzen für die Exekutive niedergeschlagen hat. Etlliche Verfassungsreformen zeugen davon⁷⁰⁾. Nicht zu vergessen ist auch, daß die neuen Militärregime sich innerhalb der Doktrin der Nationalen Sicherheit entwicklungsideologisch zu rechtfertigen versucht haben. Nun hat aber der Staat die von ihm erwartete Entwicklungsleistung nicht gebracht.

⁶⁷⁾ C. Floria trifft mit seiner Frage den kritischen Punkt: „Die argentinische Gesellschaft ist plural, ist sie deshalb pluralistisch?“, in: Dilemmas (Anm. 30), S. 190.

⁶⁸⁾ Vgl. O. Landi (Anm. 66), S. 46; E. Zuleta Puceiro (Anm. 12), S. 136.

⁶⁹⁾ Siehe etwa A. Flisfisch, Notas acerca de la idea del reformamiento de la sociedad civil, in: Crítica y Utopía, 6 (1982).

⁷⁰⁾ D. Nohlen/M. Fernández B., Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en América Latina, hekt., San José 1988.

Vielmehr ist sichtbar geworden, daß er gesellschaftlich nicht neutral agiert, also spezifische Interessen aufgreift und andere ausgrenzt, statt die allgemeine Wohlfahrt zu fördern. Er neigt vor allem dazu, die Machtinhaber zu privilegieren, die sich teilweise schamlos bereichern. Zugleich entwickelte sich immer mehr ein kritisches öffentliches Bewußtsein dafür, daß der Staat durch Korruption und Bürokratismus die sozioökonomische Entwicklung hemmt⁷¹⁾. So haben die Stimmen zugenommen, die nach der Reform des Staates verlangen, nach Dekonzentration der Macht, Dezentralisierung und Privatisierung. Selbst im Lateinamerikanischen Institut für Soziale Planung (ILPES), einer Unterorganisation der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (CEPAL), wird diese Tendenz aufgegriffen und diplomatisch verklausuliert als „Neue Planung“ bezeichnet⁷²⁾.

3. Eine dritte Wurzel hat die politisch-institutionelle Reformdiskussion in Lateinamerika in offensichtlichen Funktionsschwächen der lateinamerikanischen politischen Systeme, speziell des lateinamerikanischen Präsidialsystems. Eine wissenschaftliche Neuorientierung lateinamerikanischer Sozialwissenschaftler ist insofern zu vermerken, als – wie oben angedeutet – verstärkt politische Strukturfragen aufgegriffen und die Strukturmerkmale und -defekte des politischen Systemtyps Präsidialismus in seiner lateinamerikanischen Anwendungsform herausgearbeitet werden. Daraus sind konkrete Reformvorschläge hervorgegangen. In dem oben aufgezeigten Sinn ist diese Reformdiskussion aufs engste verknüpft mit Fragen der Effizienzsteigerung der politischen Systeme in sozioökonomischer Hinsicht.

Diese Reformüberlegungen werden auch durch die Annahme genährt, die institutionellen Arrangements (die Folgen des Präsidialismus für Wahlsystem, Parteiensystem und Konfliktschlichtungsmuster) könnten möglicherweise zum Zusammenbruch der Demokratien beigetragen haben⁷³⁾. In

⁷¹⁾ Dazu für Peru jetzt H. De Soto, El otro sendero. La revolución informal, Buenos Aires 1987; die Studie hat ein lebhaftes Echo ausgelöst.

⁷²⁾ D. Nohlen/M. Fernández B., Wirtschaft, Staat, Sozialpolitik in Lateinamerika, in: M. G. Schmidt (Hrsg.), Staats-tätigkeit, PVS-Sonderheft 19, im Erscheinen.

⁷³⁾ So eine der tragenden Fragestellungen des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Symposiums über Politisch-institutionelle Reform in Lateinamerika vom April 1987 in El Fortín/Uruguay. Zu den Ergebnissen siehe D. Nohlen/A. Solari (Anm. 55); N. Werz, Von den Schwierigkeiten politischer Reformen in Lateinamerika. Ein Symposium lateinamerikanischer und europäischer Wissenschaftler, in: Verfassung und Recht in Übersee, 4 (1987), S. 515–518.

Argentinien setzte Präsident Alfonsín eine „Kommission für die Konsolidierung der Demokratie“ ein, deren Zwischenbericht⁷⁴⁾ erste Reformvorschläge enthielt. Die Kritik am argentinischen Präsidentialismus mündete in den Vorschlag, ein semipräsidentielles System einzuführen. In Uruguay setzten sich Wissenschaftler, Politiker und Vertreter der Obersten Wahlbehörde zusammen und erörterten Probleme des Wahlsystems wie auch Reformvorschläge⁷⁵⁾. In Brasilien war die Ausgestaltung von Regierungssystem (Präsidentialismus oder Parlamentarismus) und Wahlsystem (reine Verhältniswahl oder ein dem Wahlsystem der Bundesrepublik nachgebildete Verhältniswahl) Gegenstand jahrelanger Kontroversen in der veröffentlichten Meinung und schließlich von Abstimmungen im Parlament⁷⁶⁾. In Chile einigte sich die „Gruppe der 24“, ein repräsentativ zusammengesetztes Gremium der demokratischen Opposition, auf institutionelle Alternativlösungen zu der vom Militärregime etablierten Legalität⁷⁷⁾. Schließlich sei noch die lebhaftere Reformdiskussion zu Fragen sozialer Konzertierung erwähnt⁷⁸⁾.

Es ist richtig, daß diese Reforminitiativen bislang keine unmittelbaren Ergebnisse gebracht haben. Eine institutionelle Reform der Demokratien, d. h. eine Reform zur vorautoritären Demokratie, hat bisher nirgends Erfolg gehabt. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der starken Tradition, die der Präsidentialismus in Lateinamerika besitzt, in politischen Konjunkturen sowie in einem umfassenden Sinne im oft kurzfristigen Machtkalkül der politischen Akteure⁷⁹⁾, zum anderen im Druck der

74) Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma Constitucional, Buenos Aires 1986; ders., Reforma Constitucional. Segundo Dictamen, Buenos Aires 1987.

75) Siehe D. Nohlen/J. Rial (Hrsg.), Reforma electoral. Possible, deseable?, Montevideo 1986.

76) Dazu B. Lamounier, A representação proporcional no Brasil: Mapeamento de um debate, in: Revista de Cultura y Política, 7 (1984), S. 5–42; ders., Partidos políticos e sistema eleitoral, hekt., IDESP, Sao Paulo 1986.

77) Einen Überblick über die umfangreichen und systematischen Arbeiten dieser „Verfassungskommission“ geben verschiedene Aufsätze von F. Cumplido, El concepto de constitución y de democracia del Grupo de los 24, in: Opciones, Sondernummer August 1984, S. 191 ff. ders., Chile: Dos lecciones contrapuestas? La constitución de 1980 y el proyecto constitucional del Grupo de los 24, in: D. Nohlen/A. Solari (Anm. 55), S. 199 ff.

78) Siehe G. Argenti et al., Siete enfoques sobre la concertación, Montevideo 1984; L. de Riz et al., Concertación, estado y sindicatos en la Argentina contemporánea, Buenos Aires 1987; M. dos Santos, Concertación social y democracia, Santiago 1985.

79) In Uruguay richten sich die bisher diskutierten Reformvorschläge gegen die Regierungspartei; „neutrale“ Vorschläge wurden bisher nicht erarbeitet. In Argentinien mußte Präsident Alfonsín die Verfassungspläne auf Eis legen, nach-

Militärs auf den Verfassungsgeber. So etwa in Brasilien, wo zusätzlich noch das Machterhaltungsinteresse eines ansonsten politisch dahinsiechenden Präsidenten eine Rolle spielte⁸⁰⁾.

Dieser Befund bisheriger Vergeblichkeit der Reformbemühungen würde allerdings zu kurz greifen, würde man nicht die indirekten Wirkungen der Reformdiskussionen mitbedenken. Die Diskussion über institutionelle Reformen hat in den betrachteten Ländern mehr Bewußtsein hinsichtlich der Funktionsschwächen der bestehenden Systeme, der Verhaltensweisen politischer Akteure und deren Folgen erzeugt.

So hat denn die Reformdiskussion — zusammen mit anderen Entwicklungen — zu Reformen unterhalb des Niveaus von Veränderungen der Spielregeln angeregt. Uruguay ist ein Beispiel dafür, wie an der Oberfläche alles unverändert ist, während doch jenseits dieses Erscheinungsbildes wichtige Neuerungen erfolgt sind. Vergleicht man die Wahldaten von 1971 und 1983, so knüpfte Uruguay nahtlos an die vorautoritäre Verteilung der Wählerpräferenzen an. Doch verschoben sich die politischen Positionen der Lemas: Die Colorados rückten nach rechts, die Blancos nach links in die Nähe zum Frente Amplio⁸¹⁾. Im linken Parteienbündnis ist im Gegensatz zu 1971 die gemäßigte Linie dominierend, ihre Vertreter setzen sich auch unter der Drohung durch, gegebenenfalls aus dem Frente Amplio auszutreten. Die in viele Gruppierungen zersplitterten Colorados haben unter der Präsidentschaft von Sanguinetti Fraktionsdisziplin zu halten verstanden — eine Neuerung von großer Bedeutung, da die Funktionsfähigkeit des Präsidentsystems wesentlich von der Unterstützung des Präsidenten durch die Mehrheitspartei abhängt⁸²⁾.

Auch für das Nachbarland Argentinien lassen sich bedeutungsgleiche Veränderungen im Verhalten der politischen Akteure feststellen. Wir können hier nur hinweisen auf den Wandel innerhalb der

dem mit dem Wahlergebnis vom 6. September 1987 die Peronisten begründet auf einen Wahlsieg bei den Präsidentschaftswahlen 1989 hoffen können.

80) In Brasilien stimmte die verfassungsgebende Versammlung im März 1988 überraschend gegen den Vorschlag der Mehrheitspartei und der Verfassungskommission, ein parlamentarisches System einzuführen. Auf die Verfassungsgeber soll viel Druck ausgeübt worden sein.

81) Diese Neuorientierung könnte nach dem Tode ihrer unumstrittenen Führungspersönlichkeit Wilson Herrera im März 1988 wieder fraglich werden (Konflikt zwischen einer traditionellen, konservativen Richtung und einer Position der linken Mitte).

82) Vgl. Ch. Gillespie (Anm. 54).

Peronisten (Peronismo Renovador), auf das gestiegene Gewicht der politischen Parteien (im Verhältnis zu den korporatistischen Machträgern Militär, Unternehmer, Gewerkschaften, Kirche), auf gegenseitige Respektierung der beiden großen Parteien innerhalb der bestehenden Institutionenordnung und Versuche konkordanzdemokratischer Vereinbarungen⁸³). Freilich stellt die schwere Wirtschaftskrise hier wie in anderen Ländern die politische Entwicklung zu einem systemfunktionaleren Umgang der politischen Elite mit den Institutionen stark in Frage.

Trotz dieser Unwägbarkeiten läßt sich resümierend feststellen: Die Reformdiskussion hat den Institu-

tionen im politischen Prozeß mehr Bedeutung eingebracht. Die Institutionen werden als politische Ressourcen begriffen. Zugleich hat die Reformdiskussion ein stärkeres Interesse an Politikberatung entfacht. Sie wird von den Politikern gesucht und bislang von den Politikwissenschaftlern — mit großem Gewinn für eine an praxisnahen Fragen orientierten Entwicklung des Fachs in Lateinamerika — wahrgenommen. Offensichtlich hat die Erfahrung der Verhaltensänderung der politischen Akteure und ein funktionalerer Umgang mit den Institutionen den politischen Kräften in der Frage der Reform der Institutionen eher Zurückhaltung auferlegt.

VII. Mehr Demokratie in der Dritten Welt?

Dem Titel der vorliegenden Abhandlung liegen, das ist bis hierhin sicherlich deutlich geworden, zwei Fragestellungen zugrunde, die eng miteinander verwoben sind: Die eine ist mehr quantitativ (Zahl der politischen Demokratien), die andere mehr qualitativ (demokratische Substanz der „Demokratien“) ausgerichtet. Eine wesentliche Bedingung zur Aufrechterhaltung der gegen Ende der achtziger Jahre zahlreichen nominellen Demokratien ist die Entwicklung von demokratieverträglichen und sie stützenden Sozialstrukturen. Ohne entscheidende Schritte in diese Richtung bleibt die Demokratie zweifelhaft und instabil. Auf dem Boden wirtschaftlicher Krisen und sozial ungerechter Verteilung gedeihen die kulturellen, ideologischen und politischen Argumente und Kräfte gegen die Demokratie.

Die vom Einzelfall losgelöste, vergleichende Betrachtung mag es hier an der Eindringlichkeit des Befunds missen lassen. Deshalb sei im Resümee auf einen Einzelfall eingegangen: Peru. In einer Diskussion über die Frage der Konsolidierung der Demokratie, zu der das angesehene Instituto des Estudios Peruanos eingeladen hatte⁸⁴), fand sich nicht ein Teilnehmer bereit, die bestehende peruanische Demokratie zu verteidigen. Vier Hauptstränge von Zweifeln wurden entfaltet: 1. Die Gesellschaft und die Institutionen seien autoritär, ob nun gewählt werde oder nicht. 2. Die Demokratie sei rein formal — die rauhe Wirklichkeit seien die extrem ungleichen sozialen Verhältnisse. Parlamente, Parteien,

Wahlen verschleierten nur den sozialen Grundtatbestand. 3. Priorität besitze die Veränderung der sozialen Wirklichkeit. Diese Transformation sei die Voraussetzung für wirkliche Demokratie. Die Vorstellung freilich, diese Veränderungen könnten durch die Demokratie herbeigeführt werden, sei „eine nicht sehr verbreitete Idee“⁸⁵). Im Gegenteil setzt die Beseitigung sozialer Ungleichheit für viele Intellektuelle voraus, „die Mechanismen der politischen Demokratie aufzuheben, also eine autoritäre Lösung, ob sie dies nun aussprechen oder nicht“⁸⁶). 4. Die Mängel der bestehenden Demokratie lohnten deren Verteidigung nicht. Die „Demokratie“ müsse sich erst demokratisieren, um ihrer Verteidigung einen Sinn zu geben, die demokratischen Institutionen müßten neu gedacht werden, um wirklich Positionen zu haben, die verteidigungswert seien. Die Demokratie, so wie sie bestehe, sei angesichts des *pais real*, des wirklichen Peru, auch nicht verteidigungsfähig⁸⁷).

Die in Peru sechs Jahre nach der Redemokratisierung vorgetragenen Argumente gegen die dort bestehende Demokratie bilden sicherlich spezifische Antworten auf die leitende Fragestellung. Sie sind so nicht verallgemeinerungsfähig. Doch steht der Zusammenhang zwischen „mehr Demokratie“ in Form sozialer Entwicklung und „mehr Demokratie“ im Sinne einer zahlenmäßigen Ausdehnung politisch-institutioneller Demokratien außer Frage.

⁸³) M. Lauer (Anm. 42), S. 42.

⁸³) D. Samoilovich, Reforma política en Argentina desde 1983, in: D. Nohlen/A. Solari (Anm. 55), S. 159–176.

⁸⁴) J. Cotler (Anm. 42).

⁸⁶) L. Pásara, Para afirmar las instituciones democráticas, in: J. Cotler (Anm. 42), S. 110; Vgl. R. Baño, in: D. Nohlen/J. Rial (Anm. 63), S. 356.

⁸⁷) M. Moreyra (Anm. 55), S. 92.

Der notwendigen Weiterentwicklung der Demokratie — notwendig als entscheidende Voraussetzung ihrer Stabilisierung — stehen aber strukturelle und konjunkturelle Faktoren entgegen: die bestehenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse und der enge wirtschaftspolitische Handlungsspielraum. Auch die politischen Institutionen und/oder die politischen Verhaltensweisen bedürfen der Erneue-

rung. Doch lassen sich Demokratien in der Dritten Welt leichter abschaffen als reformieren⁸⁸). Dieses Dilemma gibt wenig Anlaß, für die Dritte Welt in stabilen demokratischen Zeiten zu denken.

⁸⁸) Siehe dazu A. Solari, Los obstaculos a una reforma política en el contexto democrático, in: D. Nohlen/A. Solari (Anm. 55), S. 19 ff.

Zum Verhältnis von Kirche und Politik auf den Philippinen

Die Rolle der katholischen Kirche beim Machtwechsel

I. Einleitung

Die Philippinen sind das einzige christliche Land Asiens — 95 Prozent der 56 Millionen Filipinos sind Christen, davon 85 Prozent Katholiken. Seit Beginn der christlichen Missionierung durch die Spanier im Jahre 1565 hat sich die katholische Kirche organisatorisch im ganzen Land ausgebreitet. Während unter der dreihundertjährigen spanischen Herrschaft nach dem Vorbild im Mutterland die Einheit von Kirche und Staat bestand, verfügten die 1898 die Herrschaft übernehmenden US-Amerikaner — ebenfalls nach heimischem Vorbild — die organisatorische Trennung beider Bereiche.

In der philippinischen Verfassung von 1935 und in der — nach der völkerrechtlichen Unabhängigkeit 1946 — im Jahre 1972 erlassenen zweiten Verfassung des Landes sind entsprechende Bestimmungen enthalten. Davon weicht auch die Anfang 1987 in einer Volksabstimmung von über zwei Dritteln der Bevölkerung gebilligte neue Verfassung von 1986 nicht ab, die in Artikel III, 5 die Trennung von Kirche und Staat festschreibt.

Unter der Marcos-Herrschaft und vor allem seit 1983 — nach der Ermordung des philippinischen Oppositionspolitikers Benigno Aquino — erfolgte häufig der an die Adresse der katholischen Kirche gerichtete Vorwurf, sie mische sich unstatthaft in Angelegenheiten des Staates ein¹⁾. Ein Kulminationspunkt dieser — aus der Sicht der Marcos-Regierung unzulässigen — Einmischung der katholi-

schen Kirche in politische Angelegenheiten war die Beteiligung von Kirchenangehörigen an den Ereignissen vor, während und unmittelbar nach den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Februar 1986 bis zur Amtseinsetzung von Corazon Aquino als Präsidentin der Philippinen.

Ob man die Geschehnisse, durch deren Verlauf Ferdinand Marcos schließlich aus dem Amt gejagt wurde, als „Wunderrevolution“ bezeichnet, die allein wissenschaftlich-rational nicht ausreichend zu begreifen sei, oder ob man der katholischen Kirche lediglich neben anderen wichtigen Faktoren — hier sind vor allem die reformorientierten Teile des Militärs, die sich nach der Wahl von Marcos lossagten, sowie die auf Veränderungen drängenden Mitglieder der außenpolitischen Administration in den USA zu nennen — eine mitentscheidende Bedeutung zuschreibt: Fest steht, daß Angehörige der katholischen Kirche wichtige Akteure in dem politischen Prozeß waren, der schließlich zum Machtwechsel führte, so daß von verschiedenen Seiten auf den Philippinen die Frage gestellt wurde: „Is the Church meddling in Politics?“²⁾ Um auf diese Frage eine angemessene Antwort geben zu können, wird im folgenden die Haltung der katholischen Kirche — hier vor allem der Bischofskonferenz und einzelner Bischöfe — in bezug auf die vorgezogenen Neuwahlen und ihre Rolle während des nachfolgenden Machtwechsels dargestellt. Zur Erklärung dieser Haltung muß ferner die Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat vom Zeitpunkt der Ausrufung des Kriegsrechts im Jahre 1972 über dessen formale Aufhebung 1981³⁾ bis zum schließlichen Machtwechsel im Februar 1986 herangezogen werden.

Dieser Aufsatz ist ein erstes Ergebnis des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Forschungsprojektes „Rolle und Bedeutung der katholischen Kirche für den politisch-sozialen Wandlungsprozeß auf den Philippinen“. Er ist zugleich eine Fallstudie zu dem umfassenderen Projekt „Die internationalen Beziehungen des Hl. Stuhls“ (Leitung: Prof. Dr. Jürgen Schwarz, Universität der Bundeswehr, München).

¹⁾ D. Shoesmith, Church and Martial Law in the Philippines. The Continuing Debate, in: Southeast Asian Affairs 1979, Institute of Southeast Asian Studies (Hrsg.), Singapur 1979, S. 246 ff.; J. G. Bernas, Church and State, in: Ministry Today, 1 (1985) 3, S. 24 ff.

²⁾ So der Titel von Nassa News, National Secretariate of Social Action, Justice and Peace NASSA (Bischofskonferenz, Hrsg.), 23 (1986) 6.

³⁾ Formal deswegen, weil Marcos zum einen die Sonderrechte, die er unter dem Kriegsrecht eingeführt hatte, beibehielt (z. B. das Regieren per Präsidialdekret), zum anderen, weil die oppositionelle Arbeit nach wie vor stark behindert wurde. Vgl. Far Eastern Economic Review (Hrsg.), Asia 1983 Yearbook, The Philippines, S. 229 ff.

Ebenso wie andere Ortskirchen ist auch die katholische Kirche der Philippinen kein monolithisches Gebilde. Sie besteht aus vielen unterschiedlichen Gruppen: Laien, Ordensangehörigen, niederem Klerus und der Hierarchie. Diese setzen sich auf unterschiedliche Weise dafür ein, daß die philippinische Gesellschaft politisch, wirtschaftlich und sozial gerechter gestaltet wird. Gesellschaftliche Vorstellungen, die auf der unteren und mittleren Ebene der katholischen Kirche seit dem Ende des II. Vatikanischen Konzils entstanden sind, haben allmählich auch Eingang in das Denken von Ange-

hörigen der Kirchenleitung gefunden. Daß in der folgenden Darstellung ein Schwergewicht auf die Positionen einzelner Bischöfe oder der Institution Bischofskonferenz gelegt wird, ist keine Gewichtung in dem Sinne, daß diesen allein schon dadurch mehr Bedeutung zukomme, weil sie das höchste Leitungsgremium des philippinischen Katholizismus bilden. Vielmehr ist dies nur eine Folge der Tatsache, daß der Bischofskonferenz und einzelnen Bischöfen während der Vorgänge im Zusammenhang mit dem Machtwechsel eine besondere Rolle zufiel.

II. Die philippinische Bischofskonferenz: eine in weltlich-politischen Fragen gespaltene Institution

1. Der konservativ-gemäßigte Teil der Bischofskonferenz

Das höchste Repräsentationsorgan des philippinischen Katholizismus ist die Bischofskonferenz, die gegenwärtig etwas mehr als 100 Mitglieder zählt. In den siebziger Jahren, als diesem Gremium etwa 80 Bischöfe angehörten, ergab eine Untersuchung, daß von diesen gut zwei Drittel als konservativ oder gemäßigt in bezug auf weltlich-politische Fragen galten⁴). Diese Mitglieder der Bischofskonferenz vertraten im Hinblick auf Fragen der Geburtenkontrolle, der Sozialgesetzgebung, der Landreform und auch hinsichtlich möglicher Liturgiereformen Auffassungen, die es rechtfertigten, von der katholischen Kirche als eher konservativer Institution in der Gesellschaft zu sprechen.

Obwohl sich im Zuge der Verwirklichung der von Marcos proklamierten „Neuen Gesellschaft“ die negativen Seiten dieser Politik – soziale Ungerechtigkeiten, ökonomische Ungleichheiten, Menschenrechtsverletzungen und anderes – zunehmend deutlicher zeigten, war die offizielle Arbeitsformel der philippinischen Bischofskonferenz bezüglich des Umgangs mit staatlichen Autoritäten „critical collaboration“, wobei unter dem Kriegsrechtsregime die Betonung eindeutig im Bereich der Kooperation lag⁵). Eine Dokumentation der

Verlautbarungen der philippinischen Bischofskonferenz von 1968 bis 1983 zeigt, daß sich zwischen 1972 und 1981 – dem Jahr, als das Kriegsrecht formal aufgehoben wurde – insgesamt nur fünf Stellungnahmen dieses Gremiums mit sozialen und politischen Problemen der Gesellschaft befaßten⁶). Dies ist zugleich ein Spiegelbild der Mehrheitsmeinung, daß Aufgaben zur sozialen Transformation der Gesellschaft nicht in den Fürsorgebereich der katholischen Kirche gehörten.

Dieses mehrheitlich vertretene Vor-Vatikan II-Verständnis der sozialen und weltlichen Mission der katholischen Kirche hat unter anderem auch soziostrukturelle Ursachen. Unter spanischer Herrschaft (1565–1898), amerikanischer Oberhoheit (bis 1946) und schließlich unter den formal-demokratischen Systemen der Nachkriegszeit war die katholische Kirche eine Institution, die eng mit der ökonomischen und politischen Elite des Landes verbunden war⁷). Von dieser ist sie teilweise bis heute im Zusammenhang mit der Verwaltung und Organisation der Kirchenfinanzen abhängig. Darüber hinaus dienen viele Institutionen der katholischen Kirche, zumal die Erziehungseinrichtungen, nahezu ausschließlich der Ausbildung von Mitgliedern der politischen und ökonomischen Elite sowie der schmalen Mittelschicht des Landes. Auch die entsprechende soziale Herkunft vieler Priester und Ordensangehöriger erleichtert diesen den Umgang mit Mitgliedern der Mittel- und Oberschicht und erschwert umgekehrt den Zugang zu den 70 Prozent der Bevölkerung, die an der Grenze des Existenzminimums leben.

⁴) Vgl. R. L. Youngblood, *Structural Imperialism. An Analysis of the Catholic Bishops' Conference of the Philippines*, in: *Comparative Political Studies*, 15 (1982) 1, S. 29 ff. Zu den Zahlen grundsätzlich: Bischofskonferenz (Hrsg.), *Catholic Directory of the Philippines*, Manila 1986.

⁵) Zur „Neuen Gesellschaft“ vgl. D. A. Rosenberg (Hrsg.), *Marcos and Martial Law in the Philippines*, Ithaca-London 1979; D. J. Steinberg, *The Philippines. A Singular and a Plural Place*, Boulder, Col., 1982. Zur „critical collaboration“ vgl. D. Shoemith (Anm. 1), S. 253, R. Youngblood (Anm. 4), S. 35.

⁶) R. P. Hardy (Hrsg.), *The Philippine Bishops Speak (1968–1983)*, Quezon City 1984, S. 3.

⁷) Vgl. hier und zum folgenden J. J. Carroll, *The Church: A Political Force? (Philippine Context)*, in: *Human Society*, Nr. 25, Manila 1985³, S. 4f.

Abgesehen davon, daß die Kirche große Teile der Katholiken nur sporadisch erreicht — oftmals nur bei Taufen, Hochzeiten und ähnlichen Anlässen —, ist auch die auf den Philippinen weitverbreitete Volksfrömmigkeit — unter besonderer Betonung von Autoritätsgläubigkeit und einer extensiv betriebenen Heiligenverehrung, um nur zwei Aspekte zu nennen — dafür verantwortlich, daß die katholische Kirche eine konservative Kraft in der Gesellschaft ist.

Wie die Untersuchung von Youngblood zeigt, kam die Mehrheit der konservativen und gemäßigt eingestellten Bischöfe aus Luzon, der nördlichen Hauptinsel, und den Visayas, der mittleren Inselgruppe der Philippinen⁸⁾. In den siebziger Jahren waren dort — im Gegensatz zu Mindanao, der südlichen Hauptinsel der Philippinen — Behinderungen kirchlicher Arbeit durch Eingriffe staatlicher Organe wie Militär und Polizei eher Einzelerscheinungen. Aufgrund der Erfahrungen in ihrem eigenen Wirkungsbereich war für diese Bischöfe daher aus ihrer Sicht nicht die Dringlichkeit gegeben, sich in weltlich-politischen Fragen zu exponieren. Hierbei kommt auch ein wichtiges Charakterisierungsmerkmal der Philippinen zum Tragen, das auf der gesellschaftlichen ebenso wie auf der kirchlichen Ebene prägend wirkt: Bedingt durch die Insellage des Landes gibt es eine regionale, ethnische, sprachliche und kulturelle Vielfalt, die das Partikulare — und gegebenenfalls Trennende — mehr betont als das Gemeinsame⁹⁾. Diese Unterschiede, die zentrifugale Kräfte entfalten können, spielen auch bei Entscheidungsfindungen innerhalb der philippinischen Bischofskonferenz eine Rolle und können somit erklären helfen, warum die Mehrheit der Mitglieder dieses Gremiums bis zu Beginn der achtziger Jahre kaum ein offenes Ohr für die Probleme ihrer aus Mindanao stammenden Mitbrüder hatte, deren Diözesen und Prälaturen von den Machtmißbräuchen des Marcos-Regimes besonders betroffen waren.

2. Der progressive Teil der Bischofskonferenz

Der konservativ-gemäßigten Mehrheit von über zwei Dritteln der philippinischen Bischöfe stand seit Beginn des Kriegsrechtsregimes eine kleine Minderheit von etwas weniger als 20 Bischöfen gegenüber, die sich eindeutig und schon kurz nach Ausufung des Kriegsrechts regimekritisch äußerten.

⁸⁾ Vgl. R. L. Youngblood (Anm. 4), S. 48 f.

⁹⁾ Die Philippinen bestehen aus etwa 7 000 Inseln; weniger als ein Drittel davon sind bewohnt. Es werden etwa 70 Sprachen und Dialekte der malaiisch-polynesischen Sprachfamilie gesprochen. Nur etwa 40 Prozent alle Filipinos beherrschen Tagalog, die Hauptsprache Manilas und Zentralluzons, so daß Englisch die Hauptsprachklammer ist.

Die meisten von ihnen hatten ihre Diözesen oder Prälaturen in Mindanao, das von der wirtschaftlichen und sozialen Depression und von unterschiedlichen Formen der Gewaltausübung am stärksten betroffen war. In Teilen dieser Diözesen und Prälaturen war die Entwicklung von funktionierenden, sozial aktiven christlichen Basisgemeinschaften weit fortgeschritten¹⁰⁾. Anhand einer situationsbezogenen Auslegung der Bibel (Kontextualisierung) kamen die Gläubigen zu Einschätzungen ihrer Lebensumstände und der dafür verantwortlichen politischen Bedingungen, die eine verdeckte oder offene Kritik der gesellschaftlichen Zustände waren.

Wenn ihren Einsichten Taten folgten, wie zum Beispiel die Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen und von Entwicklungsprojekten, die den mehrheitlich davon Betroffenen erhebliche Nachteile bringen würden, oder wenn sie generell gesellschaftspolitische Vorstellungen vertraten, die denen von Marcos' „Neuer Gesellschaft“ widersprachen, so waren in vielen Fällen staatliche Repressionsmaßnahmen — Einschüchterungen, Verhaftungen, Folter, Mord — die Folge¹¹⁾. Solche Übergriffe ebenso wie Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Aufstandsbekämpfung — diese richtete sich gegen die Kommunisten der Neuen Volksarmee NPA (New People's Army) und gegen verschiedene rebellierende Moslemgruppen Mindanaos — nahmen die Oberhirten der davon betroffenen Diözesen zum Anlaß, öffentliche Anklage zu erheben und somit in Wahrnehmung einer „prophetischen Mission“ der Kirche zu handeln, wie sie es für notwendig und geboten hielten.

Diese kleine, für politische und soziale Probleme offene Minderheit beschränkte sich nicht nur auf das Anprangern von Menschenrechtsverletzungen. Vielmehr begriffen sie diese als Symptome einer von Grund auf ungerechten Gesellschaft, die weitreichender sozialer, politischer und wirtschaftlicher Transformationen bedürfe. So favorisierten sie unter anderem eine Landreform, die dem Ziel dienen sollte, die Situation der mehrheitlich im ländlichen

¹⁰⁾ The Pastoral Priorities of the Philippine Bishops. A Report on a Survey. Undertaken for the Catholic Bishops' Conference of the Philippines (CBCP) by J. J. Carroll/ F. F. Claver, Mai 1984; auch in: Philippine Studies, 34 (1986), S. 21—40. Über die Besonderheit der Entwicklung von Basisgemeinschaften auf Mindanao, vgl. u. a. R. L. Youngblood (Anm. 4) und P. Neuner, Reisebericht: Philippinen. Kirchliche Basisgemeinden und politisches Engagement, in: Asien, (1986) 20, S. 67 ff.

¹¹⁾ Zur Menschenrechtssituation vgl. u. a. Task Force Detainees of the Philippines, Risse im Paradies. Philippinen heute: Menschenrechte und Widerstand, Wuppertal 1984. V. Leary/A. A. Ellis/K. Madlener, The Philippines: Human Rights after Martial Law. Report of a Mission on Behalf of the International Commission of Jurists, Genf 1984.

Raum unterhalb oder knapp an der Grenze des Existenzminimums lebenden Bevölkerung spürbar zu verbessern. Obwohl es eines der Ziele des Kriegsrechtsregimes von Marcos war, eine effektive Landreform durchzuführen, und ansatzweise auch einige Maßnahmen dazu ergriffen wurden, so muß dieser Versuch doch generell als gescheitert betrachtet werden¹²). Dagegen nahm unter der Marcos-Herrschaft die Verarmung der Bevölkerung immer mehr zu.

Um diesen Zustand des Landes als den zentralen Grundaussagen und -zielen des christlichen Glaubens widersprechend einzuschätzen, konnten sich die philippinischen Bischöfe auf Verlautbarungen der Weltkirche ebenso wie auf Lehrschreiben der eigenen Ortskirche berufen. Neben den entsprechenden Aussagen des II. Vatikanischen Konzils seien hier beispielhaft die Ergebnisse der Römischen Bischofssynode „Gerechtigkeit in der Welt“ (1971), der Hirtenbrief der philippinischen Bischöfe „On Evangelization and Development“ (1973) sowie der Entwurf eines Hirtenbriefes „Man, Our Way“ genannt¹³). Ein zentraler Aspekt dieser Dokumente war die vorrangige Sorge für die Armen („preferential option for the poor“), die jedoch nicht in bloß karitativem Sinne gemeint war. So kommt in „Man, Our Way“ deutlich zum Aus-

druck, daß es um die Veränderung ungerechter sozialer Strukturen geht.

In diesem Sinne galt die Gründung von christlichen Basisgemeinschaften als ein Weg, um die Anliegen der Armen ernst zu nehmen, sie zur Selbstverantwortung zu erziehen — keine leichte Aufgabe in einer paternalistisch strukturierten Gesellschaft wie der der Philippinen — und sie schließlich mit der selbständigen Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen zu betrauen. Je mehr diese Gemeinschaften in der Lage waren, sich zur Durchsetzung ihrer Interessen effektiv zu organisieren und sie damit in Gegensatz zum Regime gerieten, um so häufiger waren sie staatlichen Repressionsmaßnahmen ausgesetzt. Aufgrund dieser Erfahrungen fand bei immer mehr Kirchenmitgliedern die Auffassung Anklang, daß der einzige Weg zur Beseitigung der Marcos-Herrschaft der bewaffnete Kampf sei. Somit war die Grundposition der katholischen Kirche, die — von ganz bestimmten, zu definierenden Ausnahmesituationen abgesehen — Gewalt als Mittel zur Erreichung gesellschaftlichen Wandels ablehnt, unter Fortdauer der Marcos-Herrschaft bei gleichzeitig zunehmender Verelendung weiterer Teile der Bevölkerung immer weniger glaubwürdig und überzeugend zu vermitteln.

III. Sonderfall: Die „christliche Linke“

Ende der sechziger Jahre entstand auf den Philippinen eine linke, marxistische Untergrundbewegung, die in den siebziger Jahren und bis zur Gegenwart ständig zunahm. Ihr bewaffneter Arm, die Neue Volksarmee (NPA), ist etwa 25 000 Mann stark¹⁴). Die Volksfrontbewegung Nationaldemokratische Front (NDF), die mehrere linke Oppositionsgruppen vereinigt, umfaßt unter anderem die Kommunistische Partei der Philippinen (CPP) und die Christen für die Nationale Befreiung (CNL)¹⁵). Die CNL setzt sich aus Priestern, Nonnen und Seminaristen zusammen und dürfte etwa 1 000 Personen

umfassen, wie ein Vergleich der von unterschiedlichen Kreisen genannten Zahlen ergibt¹⁶).

Je länger die Marcos-Herrschaft andauerte, unter deren unsozialer und menschenverachtender Politik immer größere Teile der Bevölkerung zu leiden hatten, um so mehr sozial engagierte Christen unterstützten entweder den bewaffneten Untergrund oder sympathisierten zumindest mit seinen Kämpfern. Viele Veröffentlichungen, Pressedarstellungen und auch Äußerungen Betroffener in den Provinzen lassen die Einschätzung plausibel erscheinen, daß die NPA in der breiten Bevölkerung des Landes ein besseres Image hat als die verschiedenen „Ordnungs“organe des Staates: Militär, Polizei

¹²) B. J. Kerkvliet, Land Reform: Emancipation or Counterinsurgency?, in: A. Rosenberg (Anm. 5), S. 113–144; Center for Research and Communication, The Philippines at the Crossroads: Some Visions for the Nation, Manila 1986.

¹³) Pastoral Letter on Evangelization and Development, in: R. P. Hardy (Anm. 6), S. 52–77. Ferner der Entwurf „Man, Our Way“. The Human Person in Philippine Society, in: *cbcp monitor*, VI (1985) 4, S. 21 ff.

¹⁴) Vgl. G. Siemers, Die „Neue Volksarmee“ in den Philippinen: Strategisches Patt in einigen Jahren? In: *Asien*, (1986) 19, S. 20 ff.

¹⁵) Vgl. Aktionsgruppe Philippinen (Hrsg.), *Philippinen*, wenn der Bambus bricht, Reinbek 1986, S. 116 ff.

¹⁶) So nannte Jose M. Sison, einer der Gründer der kommunistischen Partei der Philippinen (CPP) auf einer Tagung in Frankfurt am Main (4. April 1987) eine Zahl zwischen 1 000 und 2 000. Der Erzbischof von Cebu, Kardinal Vidal, sagte in einer Rede vor Bischöfen, Regierungsmitgliedern und Geschäftsleuten im Juli 1987, daß „it is possible to bring back to the Church's fold thousands of priests and nuns who have joined the communist-led underground movement“. *NASSA, CBCP* (Hrsg.), *The Situationer*, Juli-Sept. 1987, S. 37.

und zahlreiche paramilitärische Gruppen¹⁷⁾. Marodierende Soldaten wurden und werden auf den Philippinen mehr gefürchtet als Mitglieder der NPA, obwohl auch diese durchaus Opfer unter der Zivilbevölkerung in Kauf nehmen und Verräter, Informanten und andere „schädliche Elemente“ hinrichten.

Dieses positive Image der Untergrundkämpfer hat verschiedene Ursachen. Sie gelten als diszipliniert und leben einfach und entbehrungsreich wie die Mehrheit der Landbevölkerung. Darüber hinaus sind sie bereit, ihr Leben für die Sache, an die sie glauben, zu opfern: Wenn sie sterben, werden sie zu Märtyrern, was für Filipinos ein sehr hoher Wert ist. Dies gilt auch für Priester, Nonnen und andere Kirchenangehörige, die sich der NPA angeschlossen haben: Die Tatsache, daß sie bereit sind, ihr Leben einzusetzen, wiegt für viele Filipinos mehr als eventuelle Zweifel, ob die Wahl des bewaffneten Kampfes als Methode zur Erreichung gesellschaftlichen Wandels für Angehörige des Klerus angemessen sei.

Abgesehen von denjenigen, die den letzten Schritt getan und sich dem bewaffneten Untergrund angeschlossen hatten, war es für die Kirchenhierarchie ein besorgniserregendes Phänomen, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil des Klerus und weite Teile der Laien mit den Zielen der linken, marxistischen Oppositionsbewegung sympathisierten. Angesichts der generellen Gefährdung von sozial aktiven Kirchenmitgliedern wurde dieses Problem jedoch unter der Marcos-Herrschaft, zumindest öffentlich, kaum angesprochen. Im Gegenteil war es immer häufiger notwendig, Kirchenmitglieder vor dem Kommunismusvorwurf seitens des Marcos-Regimes in Schutz zu nehmen. Denn es gab und gibt kaum ein Land, in dem der Kommunismusvorwurf wahl- und konturloser zur Diffamierung Oppositioneller gebraucht wurde und wird als auf den Philippinen. Angesichts der Verfolgung Andersdenkender sahen es die Bischöfe daher als notwendig an, deren berechnete Interessen zu unterstreichen, was in dem Hirtenbrief „Dialogue for Peace“ aus dem Jahre 1983 zum Ausdruck kommt¹⁸⁾. Hier äußerten die Bischöfe öffentlich ihr Verständnis für diejenigen, die angesichts des verzweiferten Zustands der philippinischen Gesellschaft zu gewaltsamen Ver-

änderungsmöglichkeiten Zuflucht suchten, ohne jedoch die Wahl dieses Wegs als solche gutzuheißen. Vielmehr wurde auch hier noch einmal deutlich betont, daß der für Christen angemessene Weg zur Erreichung gesellschaftlichen Wandels der gewaltlose sei. Mit Nachdruck forderten sie jedoch die Wahrung der Menschenrechte aller, die in Konflikt mit Vertretern der Zivil- und Militärmacht des Marcos-Regimes gerieten.

Intern war die Tatsache, daß immer mehr Christen bereit waren, Aktionsgemeinschaft mit einer von der CPP gelenkten Bewegung wie der NDF zu suchen, für die Kirchenhierarchie Anlaß zu erheblicher Sorge. Schließlich ist ein handlungsleitendes Element in der kommunistischen Ideologie der Atheismus, so daß hier ein fundamentaler Gegensatz zu einer Institution gegeben ist, deren schiere Existenzberechtigung sich aus deren Hauptaufgabe der Verkündigung des Wortes Gottes ergibt. Diese Besorgnisse aufgrund der ideologischen Schulung der CPP/NDF waren nicht unbegründet. In vielen Teilen der Philippinen ist unter anderem aufgrund des großen Priester mangels eine weitverbreitete und sogar zunehmende Unkenntnis religiöser Inhalte festzustellen, so daß es für die Verbreitung atheistischen Gedankenguts durchaus fruchtbaren Boden gibt.

Wenn auf den Philippinen auch viele religiöse Inhalte eher an der Oberfläche bleiben, so wird doch die Gesellschaft insgesamt durch eine überwiegend christlich geprägte Kultur bestimmt. Diesen Faktor muß auch die CPP/NDF bei ihrer Arbeit berücksichtigen; zwar gilt die offizielle Amtskirche als reaktionär, aber gleichzeitig wird von der Partei die Tatsache akzeptiert, daß die katholische Kirche eine zu mächtige Institution in der Gesellschaft ist, als daß man deren Existenz ignorieren könne. Folglich gelte es, sich deren Ressourcen möglichst weitgehend zunutze zu machen¹⁹⁾. Interne Berichte der katholischen Kirche zeigen, daß dies der NDF bis zu einem gewissen Grad gelungen ist. Vor allem in bestimmten Ordensgemeinschaften gibt es Nonnen und Mönche, die als NDF-Sympathisanten Zellen bilden. Da es unklar ist, wem sie im Konfliktfall gehorchen würden — ihrer Kirche oder der Bewegung —, war damit die Frage nach der „doppelten Loyalität“ der betroffenen Kleriker gestellt²⁰⁾.

In bezug auf Ordensangehörige, die sich zu den Zielen der NDF bekannten, stellte sich auch das Problem einer möglichen Instrumentalisierung. Da

17) Auf die Frage, warum die NPA wachse, antwortete der Erzbischof von Manila, Kardinal Sin: „Look, there is effectively no government in the countryside except the soldiers — and they are bandits. The NPA are at least honest, and they provide a measure of justice to people who never had any.“ Zit. nach F. Poole/M. Vanzì, *Revolution in the Philippines. The United States in a Hall of Cracked Mirrors*, New York 1984, S. 129.

18) Vgl. R. P. Hardy (Anm. 6), S. 234 f.

19) Vgl. National Democratic Front Church Sector, o. O., 1978, Abschnitt 4, S. 4 (hektographiert).

20) Vgl. B. F. Nebres, *Church and Politics. A talk given at the Federation of Asian Bishops Conference, Tokyo, 22. Sept. 1986*, (hektographiert), S. 8.

die kommunistische Partei die führende Kraft innerhalb der NDF ist, war es häufig so, daß die der NDF nahestehenden Ordensangehörigen von der Partei geplante Aktionen durchführten, ohne daß ihnen dieses selbst bekannt war. Da die damit verbundenen Zielsetzungen — vor allem Schwächung und schließlich Beseitigung der Marcos-Herrschaft — oftmals auch von den anderen Ordensangehörigen gutgeheißen wurden, war der Ratschlag an die betroffenen Nonnen oder Mönche nicht, von ihren Taten abzulassen; wohl aber galt es, sie auf die mögliche Instrumentalisierung aufmerksam zu machen, so daß sie im vollen Bewußtsein ihrer Verantwortung handelten²¹⁾.

Auch die Frage, welche Rolle die katholische Kirche in einer „Volksdemokratie“, in der die CPP mit großer Wahrscheinlichkeit die bestimmende Kraft sein würde, zugewiesen bekäme, ist bislang unbeantwortet geblieben. Die vagen Formulierungen der NDF, daß die „legitimen“ Interessen der Kirche gewahrt würden, werden dahingehend qualifiziert, daß „die Legitimität nach den Maßgaben des nationaldemokratischen Programms bestimmt wird“²²⁾. Das Ziel der nationaldemokratischen Revolution ist die Errichtung einer „Volksdemokratie“, „which is led by the working class through its party . . .“²³⁾. Angesichts von Erfahrungen in Ländern der Region wie Vietnam und Kambodscha sind Befürchtungen nicht von der Hand zu weisen, daß auch auf den Philippinen unter einem kommunistischen Regime die katholische Kirche nur dann

ungehindert ihre Aufgaben würde wahrnehmen können, solange dieses nicht mit den Parteiinteressen kollidiert.

Doch nicht nur innerhalb einzelner Orden führten Auseinandersetzungen über ideologische Fragen zu Spaltung und Mißtrauen. Auch bezogen auf die Diözesan- und Gemeindeebene war ähnliches zu beobachten. So bestätigten die befragten Bischöfe in einer Untersuchung aus dem Jahre 1984 „The Pastoral Priorities of the Philippine Bishops“, daß Uneinigkeit in ideologischen Fragen ein Problem sei und mancherorts die Kommunikation erschwere, obwohl diese nach wie vor möglich sei. Vor allem die Bischöfe Mindanaos, in deren Diözesen die politischen und sozialen Spannungen am größten waren, bestätigten diesen Tatbestand und das daraus resultierende Mißtrauen, das sich negativ auf die pastorale Arbeit auswirke²⁴⁾. Somit waren viele kirchliche Gemeinden von dem Spannungszustand der philippinischen Gesellschaft unmittelbar betroffen. Ein wichtiges Interesse der katholischen Kirche, als integrierende und ausgleichende Kraft nach innen und außen wirken zu können, schien mehr und mehr in Frage gestellt. Neben der grundsätzlichen Sorge über die zunehmende Gewalt und den trostlosen Zustand des Landes trug hier die Gefährdung dieses institutionellen Interesses mit dazu bei, daß immer mehr Mitglieder aus allen Bereichen der katholischen Kirche in Gegnerschaft zum Marcos-Regime gerieten.

IV. Der Machtwechsel

Im August 1983 wurde der philippinische Oppositionspolitiker Benigno Aquino bei seiner Rückkehr aus US-amerikanischem Exil auf dem Internationalen Flughafen Manila erschossen. Obwohl die genaue Klärung der Tat bis heute andauert, wurde in der Öffentlichkeit der Marcos-Regierung eine Mitschuld, zumindest aber ein Mitwissen an dem Attentat zugeschrieben. Seit diesem Zeitpunkt erhöhten sich die Proteste gegen die Marcos-Herrschaft — nun auch verstärkt aus den Reihen der bürgerli-

chen Mittelschicht und Teilen der schmalen Elite des Landes — in zunehmendem Maße²⁵⁾. Ein unaufhaltsam scheinender wirtschaftlicher Niedergang des Landes, die wachsende bewaffnete Untergrundbewegung in vielen Regionen, Forderungen nach gesellschaftlichen Reformen seitens des amerikanischen Verbündeten: In einer innen- wie außenpolitisch außerordentlich unter Druck gesetzten Lage verkündete Marcos am 3. November 1985, daß am 7. Februar 1986 Präsidentschaftswahlen stattfinden sollten, obwohl seine reguläre Amtszeit erst im Juni 1987 abgelaufen wäre.

Ob auf diesem Wege ein Machtwechsel würde stattfinden können, war angesichts früherer Erfahrungen von unkorrekten Wahlen unklar. Nachdem sich Teile der gemäßigten Opposition zur Teilnahme an

²¹⁾ Vgl. A. B. Lambino, A Panorama of Options and the Filipino Christian Today, in: In the Philippines Today: Christian Faith, Ideologies . . . Marxism. Loyola Papers, Nr. 10, Manila 1978, S. 77–79.

²²⁾ NDF Church Sector (Anm. 19), Abschnitt 101, S. 11.

²³⁾ J. M. Sison, The New Democratic Movement. Sixth in a series of lectures on Philippine Crisis and Revolution. Delivered at the Asian Center, University of the Philippines, 5. Mai 1986, S. 2 (Hrsg. von der Aktionsgruppe Philippinen, Polch).

²⁴⁾ The Pastoral Priorities of the Philippine Bishops (Anm. 10), S. 26f. (Tabelle 14).

²⁵⁾ Vgl. dazu grundsätzlich R. Hanisch, Der Machtwechsel auf den Philippinen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/86, S. 3 ff.

der Wahl entschlossen hatten — bei den Parlamentswahlen 1984 hatte ein Teil dieser Opposition angesichts der Beschränkungen durch das autoritäre Regime noch für einen Wahlboykott optiert —, bedeutete die Bestimmung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten der Opposition einen wichtigen Schritt, denn diese war in sehr viele miteinander rivalisierende Gruppen gespalten. Dem Erzbischof von Manila, Kardinal Sin, kam die Aufgabe zu, den Führer der UNIDO, den ehemaligen Senator Salvador Laurel, davon zu überzeugen, daß Corazon Aquino, die Witwe des ermordeten Oppositionspolitikers, die Kandidatin sei, durch deren Namen und Symbolkraft die Siegchancen der Opposition gesteigert würden. Nach vermutlich schwierigen Auseinandersetzungen mit Kardinal Sin willigte Laurel schließlich ein, Aquinos Kandidatur als Präsidentschaftskandidatin zu akzeptieren und sich selbst mit der Vizepräsidentschaft zu begnügen²⁶⁾.

Kardinal Sin, einzelne Bischöfe und die Bischofskonferenz wandten sich Ende 1985 und Anfang 1986 mehrere Male an die Gläubigen, um sie auf die Bedeutung der bevorstehenden Wahlen aufmerksam zu machen. Die Empfehlungen der Bischöfe waren im wesentlichen folgende:

- an der Wahl teilzunehmen;
- Personen zu wählen, die bestimmte christliche Wertvorstellungen verträten, wobei nicht schwer zu erkennen war, daß Marcos damit nicht gemeint sein konnte;
- auf Anzeichen von Wahlbetrug, -fälschereien und Bestechung zu achten und sich nicht davon beeinflussen zu lassen²⁷⁾.

In einem Hirtenbrief „A Call to Conscience“ ging Kardinal Sin besonders auf den weitverbreiteten Stimmenkauf ein. Die Tatsache in Rechnung stellend, daß aufgrund der großen Armut der Mehrzahl seiner Landsleute diese leicht zu bestechen waren, gab er ihnen folgenden Rat: „Wenn Dir ein Kandidat Geld anbietet, nimm es nicht . . . wenn Du Geld genommen hast, erwächst daraus keine Pflicht, diesen Kandidaten zu wählen. Ein unmora-

lischer Vertrag ist nicht gültig.“²⁸⁾ Mehrere Male appellierten die Bischöfe an Betroffene, alles zu tun, damit der Wahlvorgang korrekt verlaufe, wobei sie insbesondere NAMFREL ihre Unterstützung zusagten. Dies war eine wesentlich von katholischen Laien getragene Bewegung, die die Stimmabgabe überwachen und eine rasche Stimmauszählung durchführen wollte, um mögliche Manipulationen zu verhindern.

Nach den Wahlen am 7. Februar trat die Bischofskonferenz zusammen, um über den Verlauf der Wahlen und ihre Haltung dazu zu beraten. Anhand von Berichten aus den Regionen Luzons, der Visayas und Mindanaos, einer generellen Einschätzung des Vorsitzenden von NAMFREL, Jose Concepcion, Stellungnahmen von Vertretern der Ordensoberen (AMRSP) und schließlich der Anhörung einer Gruppe von Moraltheologen kamen die Bischöfe überein, eine Erklärung zu veröffentlichen, in der sie vor allem den beispiellosen Wahlbetrug anprangerten²⁹⁾. Eine so amtierende oder zur Macht gelangende Regierung sei moralisch illegitim und könne nicht die Loyalität der Bürger beanspruchen. Zu dieser schwerwiegenden Beurteilung kamen die Bischöfe, da nach den ihnen vorliegenden Berichten die Verhinderung der Stimmabgabe für viele Wähler, weitverbreiteter Stimmenkauf, die Fälschung abgegebener Stimmen und schließlich schon im Vorfeld der Wahlen Einschüchterung, Terror und Mord an der Tagesordnung gewesen seien. Die Empfehlung an die Gläubigen war, auf alle Fälle nicht untätig zu bleiben und das durch derart unkorrekte Wahlen zustande gekommene Ergebnis nicht hinzunehmen³⁰⁾.

Es war zu diesem Zeitpunkt klar, daß das mehrheitlich aus Mitgliedern der Marcos-Partei bestehende Parlament diesen zum Wahlsieger erklären würde, da die staatliche Wahlkommission Comelec aufgrund ihrer Auszählungen Marcos und Vizepräsident Tolentino als Sieger sah, während NAMFREL Aquino und Laurel mehr Stimmen zusprach. Da die Bischöfe einen gewaltsamen Aufstand, um das Unrecht zu korrigieren, als unchristlich ablehnten, empfahlen sie „the way of nonviolent struggle for justice“, wobei die Gläubigen in ihren jeweiligen Gemeinschaften — gegebenenfalls zusammen mit

²⁶⁾ R. Bonner, *Waltzing With A Dictator. The Marcoses and the Making of American Policy*, New York-Manila 1987, S. 391. Vgl. dazu auch F. B. Bautista, *Cardinal Sin and the Miracle of Asia, A biography*, Manila 1987, S. 167.

²⁷⁾ Text des Hirtenbriefs in: „Serving God or Caesar?“ Documents on the Philippine Church and the February Revolution, in: *Pulso*, (1986) 4, S. 327 ff. In einem der Hirtenbriefe gaben die Bischöfe den Gläubigen den Ratschlag, die Kandidaten nach der Wahrhaftigkeit zu beurteilen: „Is anyone of them known to be a liar?“ T. C. Bacani, *The Church and Politics*, Quezon City 1987, S. 72. Ein recht deutlicher Fingerzeig angesichts der Tatsache, daß kurz vor der Wahl die falschen Kriegsauszeichnungen von Marcos ein Thema in der Öffentlichkeit waren.

²⁸⁾ Zitiert nach Bautista (Anm. 26), S. 171 (hier und im folgenden: Übersetzungen aus dem Englischen von der Verfasserin).

²⁹⁾ Vgl. *Pulso* (Anm. 27), S. 336 ff. Auch F. F. Claver, *Kirche und Revolution: Die philippinische Lösung*, in: *Stimmen der Zeit*, (1986) 8, S. 512. AMRSP = Association of Major Religious Superiors in the Philippines.

³⁰⁾ Im Original heißt es: „We are not going to effect the change we seek by doing nothing, by sheer apathy“, in: *Pulso* (Anm. 27), S. 337.

ihren Oberhirten — entscheiden sollten, was zu tun sei³¹⁾.

Am 15. Februar, einen Tag nach der Veröffentlichung des die Wahl kritisierenden Hirtenbriefs, wurden Marcos und Vizepräsident Tolentino eilig vom Parlament zu Siegern erklärt. Am 16. Februar veranstaltete Frau Aquino mit ihren Anhängern hingegen eine große Siegesfeier im Luneta-Park, in deren Verlauf der Hirtenbrief verlesen wurde. Hier wurde auch näher erläutert, was mit den Maßnahmen des zivilen Ungehorsams gemeint war. Frau Aquino empfahl den Boykott von Unternehmen, die Marcos und seinen wenigen Günstlingen (*cronies*) gehörten: Banken, Zeitungsverlage, Lebensmittelunternehmen und andere; der Aufruf wurde von vielen — vor allem im Großraum Manila — befolgt.

Den eigentlichen Anlaß zum schließlichen Sturz von Marcos gab die Militärrevolte unter Führung von Verteidigungsminister Enrile und Generalstabschef Ramos vom 22. bis 26. Februar 1986. Nachdem ein von diesen beiden Militärs und einer Reformbewegung innerhalb der Armee (RAM) geplanter Putsch bekannt geworden war und sie eine Verhaftung durch Marcos-loyale Truppen zu befürchten hatten, kündigten sie Marcos die Treue auf, nachdem sie sich zuvor in Camp Aguinaldo, dem Hauptquartier der philippinischen Streitkräfte, verschanzt hatten. Radio Veritas, der kircheneigene Sender, meldete die Nachricht von der Rebellion und sofort begaben sich Tausende in Manila zu dem Militärcamp. Am gleichen Abend rief Kardinal Sin über Radio Veritas die Bevölkerung

dazu auf, zum Schutz der eingeschlossenen Militärs und ihrer Truppen zum Camp Aguinaldo zu kommen. Diesem Aufruf folgten Hunderttausende und angesichts der großen Menschenmenge war es für die Marcos-loyalen Truppen unmöglich, zu den Rebellen vorzudringen und den Aufstand zu beenden, was angesichts der zahlenmäßigen Unterlegenheit der Rebellen sonst leicht durchführbar gewesen wäre. Die Gläubigen traten den heranrückenden Truppen mit religiösen Symbolen entgegen und versuchten, sie so von ihren friedlichen Absichten zu überzeugen.

Das eigentlich Ungewöhnliche der Situation lag darin, daß hier Gläubige zum Schutz von Militärs mobilisiert werden konnten. Das Militär wird traditionellerweise in politisch und sozial bewußten Kirchenkreisen kritisch betrachtet oder gar abgelehnt. Schließlich waren es Soldaten — und Enrile und Ramos waren ihre höchsten Repräsentanten —, die für viele der in der Marcos-Zeit begangenen Menschenrechtsverletzungen und andere Machtmißbräuche verantwortlich waren. Beeindruckt von den Massen Demonstrierender liefen immer mehr Marcos-loyale Einheiten zu den Rebellen über, so daß Marcos schon nach drei Tagen aufgab, widerwillig das von den Amerikanern angebotene Exil akzeptierte und am 25. Februar schließlich das Land verließ. Am gleichen Tag wurde Frau Aquino als Präsidentin der Philippinen vereidigt und so das von den Bischöfen in ihrer Erklärung nach der Wahl genannte Ziel, den vom Volk in den Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen zu respektieren, erreicht³²⁾.

V. Der Standpunkt des Vatikans

Das weltweit positive Echo auf die Ablösung von Marcos durch Frau Aquino darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch kritische Stimmen im Hinblick auf die Rolle gab, die die katholische Kirche in diesem politischen Prozeß spielte. Anhand dessen, was einer der Hauptbeteiligten am Machtwechsel, Bischof Claver, als „Römische Vorbehalte“ beschrieben hat, wird deutlich, welche Gefahren die Römische Kurie im Zusammenhang mit der Haltung der philippinischen Ortskirche zu sehen glaubte³³⁾.

Vor allem auf die Entscheidungsfindung der philippinischen Bischöfe, die zur Veröffentlichung des Hirtenbriefs nach der Wahl führte, versuchte die

Römische Kurie — durch Kardinalstaatssekretär Casaroli und den Apostolischen Nuntius Torpigliani — Einfluß zu nehmen³⁴⁾. Bischof Claver und Bischof Bacani, der Vorsitzende des Komitees für Öffentlichkeitsarbeit der philippinischen Bischofskonferenz, berichten von zwei brieflichen Stellungnahmen, die jeweils am 13. und 14. Februar vor Beginn der Beratungen der Bischöfe verlesen wurden, und die die Besorgnisse des Papstes angesichts der philippinischen Situation zum Ausdruck brachten. Am 13. Februar lautete die Empfehlung, einen Standpunkt zu formulieren, den alle Bischöfe mittragen könnten. Im Hinblick auf Handlungsanweisungen sollten die Bischöfe bedenken, welche Ge-

³¹⁾ Ebda., S. 337.

³²⁾ Vgl. ebda., S. 337.

³³⁾ Vgl. F. Claver (Anm. 29), S. 512 f.

³⁴⁾ Dazu grundsätzlich J. Schwarz, Die Internationalen Beziehungen des Hl. Stuhls, München 1983 (= Universität der Bundeswehr München, Texte zum Studium der Internationalen Beziehungen, Band 4), S. 20 ff.

fahren dem Land drohten³⁵). In einem Brief an die Vollversammlung der philippinischen Bischöfe im Juli 1986 präzisierte Papst Johannes Paul II. nochmals seine Einstellung und betonte, daß er die politischen Geschehnisse im Februar 1986 aufmerksam und sogar mit Furcht verfolgt habe. Es sei nur dem tiefen christlichen Glauben der Filipinos zu verdanken, daß der befürchtete Rückgriff auf Gewalt während der spannungsreichen Tage ausgeblieben sei³⁶). Der zweite Brief von Kardinalstaatssekretär Casaroli enthielt die Empfehlung, keine Erklärung zu veröffentlichen, bevor nicht das Parlament den Sieger der Wahl verkündet habe. „Da jedermann wußte, wie das abhängige Parlament handeln würde, lief dies auf eine Aufforderung an die CBCP hinaus, zu schweigen, bis Präsident Marcos zum rechtmäßig gewählten Staatsoberhaupt erklärt worden sei.“³⁷)

In Kenntnis dieser päpstlichen Vorbehalte und trotz der Tatsache, daß auch der Apostolische Nuntius, Erzbischof Torpigiani, massive Einwände gegen das geplante Vorgehen zum Ausdruck gebracht hatte, veröffentlichten die Bischöfe ihre Erklärung nach der Wahl — ohne Zweifel die schlagkräftigste Stellungnahme in der gesamten Kirchengeschichte der Philippinen. Da das Verhalten der philippinischen Kirchenhierarchie — die in der Regel für ihre Fügsamkeit gegenüber römischen Weisungen bekannt ist — sowohl untypisch als auch präzedenzlos war, gab es einige Bischöfe, „die in der Erklärung der CBCP eine implizite Unabhängigkeitserklärung von Rom“ sahen³⁸).

Kirchenintern „rechtfertigten“ die philippinischen Bischöfe ihr Vorgehen mit dem Hinweis auf entsprechende Passagen des Apostolischen Schreibens Papst Paul VI. „Octogesima Adveniens“ (1971), die ausführen, daß jede Ortskirche mit ihren Glaubensgemeinschaften die Aufgabe habe, die spezifische politische Situation ihres Landes zu analysieren, und mit Hilfe der Soziallehre der katholischen Kirche zu eigenen Beurteilungen und Handlungsanweisungen zu kommen. Bischof Bacani urteilt demgemäß, daß dem Vatikan die notwendigen Informationen zu einer angemessenen Urteilsfindung gefehlt haben. Und Bischof Clavers Kommentar zu den Empfehlungen des Vatikans lautete: „Als aber die Nation ihre tiefste Krise seit Jahren durchmachte und die Kirche durch ihre Bischöfe versuchte, mit dem Volk zu gehen und es im wahrsten Sinne des Wortes ‚pastoral zu begleiten‘, stieß das Handeln des Vatikans auf wenig Sympathie.“³⁹)

Die aus der Sicht vieler Mitglieder der philippinischen Ortskirche als enttäuschend eingeschätzte Haltung des Vatikans resultierte aus verschiedenen Überlegungen. So stellte sich zum einen die Frage, was aus der katholischen Kirche geworden wäre, wenn Marcos als Sieger aus den politischen Wirrnissen hervorgegangen wäre. Da dieses verhindert wurde, klingt die Begründung Bischof Bacanis, es sei manchmal geboten, daß die Kirche abschätzbare Risiken und sogar Fehlschläge in Kauf nehme, wenn dieses der Preis des Einstehens für Gerechtigkeit sei, nur im Nachhinein plausibel⁴⁰). Denn daß sich die philippinischen Bischöfe in der Tat „weit vorgewagt“ haben, dürfte unbestritten sein⁴¹).

Zum anderen wurden die vatikanischen Einwände aus Sorge um die Einheit der Kirche formuliert. In diesem Sinne ermahnte der Papst die Bischöfe in seinem Schreiben vom 13. Februar, einen einheitlichen, von allen geteilten Standpunkt zu formulieren. Auch nach dem Machtwechsel erinnerte er die Bischöfe an ihre Aufgabe, Einheit, Verständigung und Versöhnung zu fördern und die während der jüngsten politischen Ereignisse entstandenen Spaltungen mit Entschiedenheit zu überwinden. Viele Bischöfe, die auf die Ablösung von Marcos drängten, hatten durchaus das Ziel der Wiederherstellung der Einheit der Kirche im Auge. Schließlich zog die anhaltende Unrechtsherrschaft von Marcos immer mehr engagierte Katholiken auf die Seite der politisch extremen Linken, „die keinen anderen Weg zur Rettung der Nation als den des bewaffneten Kampfes sah und als Heilmittel verschrieb“⁴²). Davon besaß auch der Papst Kenntnis; anlässlich eines Besuches philippinischer Bischöfe in Rom im Jahre 1985 warnte er diese vor der Gefahr einer Spaltung der Kirche, die das Ergebnis einer ideologischen, nicht vom Evangelium inspirierten Auffassung lokaler Probleme sei. Fundamentale Verpflichtung der Bischöfe sei es, die Einheit der Kirche Christi zu stärken und zu verteidigen⁴³). Auch wenn die Ablösung von Marcos durch eine Regierung, die mehr Hoffnung auf Reformwillen bot, von vielen als ein erster Schritt zur Überwindung ideologischer Polarisierungen — auch innerhalb der katholischen Kirche — gesehen wurde: Im Vatikan stieß das von den philippinischen Bischöfen während der Februarereignisse schließlich gewählte Handeln auf wenig Gegenliebe.

³⁵) Vgl. T. Bacani (Anm. 27), S. 81.

³⁶) Vgl. Letter of John Paul II to the Philippine Bishops (28 June 1986), in: Pulso (Anm. 27), S. 392.

³⁷) F. Claver (Anm. 29), S. 513.

³⁸) Ebda., S. 517.

³⁹) Ebda., S. 517. Vgl. T. Bacani (Anm. 27), S. 88.

⁴⁰) Vgl. T. Bacani (Anm. 27), S. 87.
⁴¹) So der Titel eines Artikels in der Herder-Korrespondenz, (1986) 3, S. 111 ff.

⁴²) F. Claver (Anm. 29), S. 518.

⁴³) Vgl. Three Addresses of John Paul II to the Philippine Bishops, Okt. 1985. P. S. de Achútegui (Hrsg.), Manila 1986, S. 16.

VI. Die katholische Kirche unter der Regierung Aquino

Eine Folge der mitentscheidenden Rolle der katholischen Kirche beim Machtwechsel war, daß sie als mächtige und einflußreiche Institution unter der neuen Regierung gilt. Obwohl viele ihrer Mitglieder ihr gestiegenes Ansehen in der Öffentlichkeit begrüßten, sahen sie doch auch damit verbundene Gefahren, denn es steht nicht im Einklang mit dem kirchlichen Auftrag, eine „Cory Church“ zu werden. Um ihre Kritikfähigkeit in bezug auf Menschenrechtsverletzungen und soziale Ungerechtigkeiten auch unter der neuen Regierung nicht einzubüßen, umschrieb die Bischofskonferenz schon bald ihre Arbeitsbeziehungen mit dieser als „constructive, critical collaboration“⁴⁴). Für die notwendige Aufbauarbeit nach der langen, zerstörerischen Marcos-Herrschaft sagte die Kirche ihre Unterstützung zu — unter gleichzeitiger Vorbehaltung des Rechts, Mißstände, wie unter der Marcos-Herrschaft auch, jederzeit anzuprangern.

Dabei kam es der Kirchenhierarchie darauf an, daß — nachdem während der Februarereignisse Mitglieder des Klerus so nachhaltig im Mittelpunkt der politischen Geschehnisse gestanden hatten — in Zukunft die Rolle der Laien bei der Gestaltung des politisch-sozialen Lebens wieder stärker betont werden sollte. Priester sollten wieder — ganz im Einklang mit den römischen Vorstellungen — mehr die Rolle von Ratgebern und Moderatoren im Hintergrund und weniger die von Hauptakteuren auf der politischen Bühne spielen⁴⁵).

Auch wenn in den vier Tagen des Februars, die die Vertreibung von Marcos zur Folge hatten, Angehörige aller Schichten des Volkes auf den Straßen zu finden waren, so ist doch unbestreitbar, daß diese Bewegung hauptsächlich von Vertretern der städtischen Mittelschicht, unzufriedenen Geschäftsleuten und Teilen der traditionellen politischen Elite, die unter Marcos entmachtet worden waren, getragen wurde. Bestimmte Gruppen der als „yellow stream“ bezeichneten bürgerlichen Opposition gegen Marcos hatten vor allem ein Ziel, nämlich das ökonomische und politische System, das unter Marcos außer Kontrolle geraten war, wieder in Gang zu

bringen⁴⁶). Dabei blieben deren Reformvorstellungen weit hinter denjenigen der Bischöfe zurück. Für diese war das entscheidende Ziel, daß sich die Februarereignisse nicht nur als ein Elitenaustausch herausstellen. Diese Auffassung verdeutlichend, formulierte Kardinal Sin daher die langfristige Aufgabe, einem friedlichen politischen Wechsel eine echte soziale Transformation folgen zu lassen⁴⁷). Dieser Absicht entsprechend war die Kirche bereit, der neuen Regierung zunächst bei der Konsolidierung und sodann bei der Verwirklichung notwendiger sozialökonomischer Reformvorhaben Unterstützung zukommen zu lassen.

Die wichtigste Aufgabe, die sich dabei der neuen Regierung stellt, ist die Durchführung einer effektiven Landreform — Prüfstein für die echte Reformbereitschaft einer jeden philippinischen Regierung. Die philippinische Bischofskonferenz formulierte ihre Position in dem Hirtenbrief „Thirsting for Justice“ vom Juli 1987, in dem sie sich für eine umfassende Agrarreform aussprach, die vor allem den 70 Prozent der Bevölkerung zugute kommen müsse, die an der Grenze des Existenzminimums leben. Und bezogen auf die Institution der katholischen Kirche heißt es dort, daß diese für sich keine Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen werde⁴⁸).

Obwohl auf den Philippinen kaum etwas so sehr Gegenstand wilder Spekulationen ist wie die Größenordnung kirchlichen Landbesitzes, ist bei vielen unbestritten, daß die Einbeziehung von Kirchenland in jedwede zu treffende Legislativentscheidung der katholischen Kirche durchaus von Nutzen sein kann. Denn je mehr diese selbst dazu bereit ist, eigene Besitztümer bei einer gerechteren Verteilung der Güter des Landes zur Disposition zu stellen — und die Bischöfe sollten hier aufgrund ihres Hirtenbriefes beim Wort genommen werden —, um so glaubwürdiger kann sie ihre Vorstellungen von einer ökonomisch ausgewogenen und sozial gerecht gestalteten Gesellschaft auf den Philippinen vertreten.

⁴⁴) Vgl. T. Bacani (Anm. 27), S. 89 und Nassa News (Anm. 2) vom Juni 1986.

⁴⁵) Kardinal Sin u. a., A Catechism on the Involvement of Priests in Political Activity, Manila, 25. Februar 1987.

⁴⁶) Vgl. J. J. Carroll, The Philippine Bishops: Pastors or Politicians?, in: Human Society, Nr. 37, Manila 1985, S. 10. S. auch ders., Looking Beyond EDSA: Part I. Structural Change for Social Transformation, in: The „Miracle“ of the Philippine Revolution, Interdisciplinary Reflections. P. S. de

Achútegui (Hrsg.), Loyola School of Theology, Ateneo de Manila University. Loyola Papers, Nr. 15, Manila 1986, S. 119–136. EDSA bezieht sich auf die Epifanio De Los Santos Avenue, wo sich im Februar 1986 ein Hauptteil des Volksaufstands abspielte.

⁴⁷) Vgl. Kardinal Sin, The Meaning of EDSA: Two Years After, (hektographiert), S. 2.

⁴⁸) Vgl. Hirtenbrief „Thirsting for Justice“, Tagaytay City, 14. Juli 1987, (hektographiert), S. 2.

VII. Ausblick

Da die katholische Kirche weder von ihrem Selbstverständnis her noch aufgrund ihrer Tradition natürlicherweise zu den Institutionen gezählt wird, die Haupttriebfedern bei Regierungsumstürzen sind, war es eine von Kardinal Sin nach dem Machtwechsel gerne wahrgenommene Aufgabe, vor allem im Ausland zu interpretieren, wie das Verhalten der Kirchenhierarchie in den Februartagen 1986 einzuschätzen sei. So führte er vor einem Publikum in Italien aus, daß die politischen Aktionen der Kirche mehr oder weniger aufgezwungen worden seien. Sie seien das Ergebnis einer sich rapide zuspitzenden Krisensituation gewesen, aus der sich als Ausweg nur totalitäre Systeme linker oder rechter Prägung anzubieten schienen⁴⁹). In dieser Situation hätten sich die Bischöfe durch mutiges, aber auch risikoreiches Vorgehen zur Unterstützung einer aus ihrer Sicht politisch gemäßigten und als Kraft der Mitte einzuschätzenden Alternative entschieden.

Nach mehr als zweijähriger Amtszeit hat sich die Regierung Aquino als Mitte-Rechts-orientiert herausgestellt. Entscheidende Maßnahmen zur Reduzierung der krassen Unterschiede zwischen Arm und Reich, zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Eindämmung der kommunistischen Aufstandsbewegung stehen entweder noch aus oder — wie im Falle der Landreform — zur Entscheidung an. So lange sich in den fundamentalen Problembereichen des Landes Lösungsansätze, vor allem auch im ländlichen Raum, als unwirksam erweisen, wird sich auch die katholische Kirche weiterhin mit den Hauptstreitpunkten — so wie sie sich unter der Marcos-Herrschaft verschärft herausgebildet haben — in ihren eigenen Reihen auseinandersetzen müssen.

So ist anzunehmen, daß die große Mehrheit der Kirchenhierarchie auch weiterhin die jetzige konservativ-gemäßigte Regierung unterstützen und wie bisher versuchen wird, von ihr als wichtig für die politisch-soziale Ordnung erachteten Werten zum Durchbruch zu verhelfen. Diejenigen Christen, die sich dem Untergrund angeschlossen haben oder ihn als Sympathisanten unterstützen, werden sich, je länger vor Ort spürbare Verbesserungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ausbleiben, in der Beibehaltung ihrer Position bestärkt fühlen. Eine

dritte Gruppe schließlich wird — orientiert am Vorgehen im Februar 1986 — ihre dort erprobten Ansätze ausbauen und unter Nutzung der gesetzlich gegebenen Möglichkeiten und gegebenenfalls durch Ausübung gewaltlosen Drucks Schritt für Schritt ihre Interessen, und hier vor allem die der mehrheitlich armen Bevölkerung durchzusetzen versuchen.

Als Modell politisch-sozialen Handelns dienen dabei christliche Basisgemeinschaften, die sich aufgrund einer situationsbezogenen Auslegung der Bibel neben lebendigen Glaubensgemeinschaften auch zu effektiven, im gesellschaftlichen Bereich handelnden Einheiten entwickelt haben. Obwohl die Unterstützung und der ständige Ausbau dieser christlichen Basisgemeinschaften eine der pastoralen Prioritäten der philippinischen Bischöfe ist — wie die oben erwähnte Untersuchung ergeben hat —, so sind diese doch, was deren Verbreitung und Bedeutung — auf die ganze Nation bezogen — angeht, eine Minderheitenbewegung⁵⁰). Ihre Hauptzielsetzungen, die im politisch-sozialen Bereich auf das gewaltlose Erreichen wirksamer struktureller Veränderungen gerichtet sind, wollen sie zum einen gegen beharrende Kräfte in der Regierung Aquino und zum anderen gegen den — vielen nach wie vor verlockend erscheinenden — Weg des bewaffneten Widerstands, wie er vom kommunistischen Untergrund praktiziert wird, durchsetzen.

Für die Anhänger dieses gewaltlosen Wegs gesellschaftlichen Wandels gilt auch unter der Regierung Aquino, was noch unter der Marcos-Herrschaft als Prognose hinsichtlich der langfristigen politisch-sozialen Bedeutung der katholischen Kirche formuliert worden war: „Wenn die Entwicklung der christlichen Basisgemeinschaften Unterdrückungsversuche seitens des Militärs und Infiltration durch die Kommunisten übersteht, so ist durchaus denkbar, daß die Unterstützung dieser Gemeinschaften durch die Kirche langfristig nachhaltigeren Einfluß auf die politische Landschaft der Philippinen haben wird als jede denkbare Anzahl von Hirtenbriefen.“⁵¹)

⁴⁹) Kardinal Sin, *Twenty-Seven Years after Vatican II*, in: *cbp monitor*, (1987) 3, S. 28.

⁵⁰) *The Pastoral Priorities of the Philippine Bishops* (Anm. 10).

⁵¹) J. Carroll (Anm. 7), S. 25 f.

Die Regierung Aquino zwischen Militärputsch und kommunistischer Rebellion

I. Der Prozeß der Re-Demokratisierung

1. Von der Revolutions- zu einer neuen demokratischen Verfassung

Die Flucht von Ferdinand Marcos und die Anerkennung der Wahl von Cory Aquino hatten den Philippinen noch nicht demokratische Verhältnisse gebracht¹⁾. Den Institutionen der Verfassung von 1973 sollten keine neuen Inhalte gegeben werden, da sie von Marcos-Anhängern weiterhin dominiert und kontrolliert wurden. Cory Aquino verfügte daher die Aufhebung der alten Verfassung und nahm, unter einer selbst erlassenen „Freiheits-Verfassung“, Diktaturvollmachten in Anspruch. Das 1984 gewählte Parlament – mit einer Mehrheit von Marcos-Loyalisten – wurde aufgelöst. Die 1981 gewählten Gouverneure, Bürgermeister, Dorfschulzen, fast alle Mitglieder der Marcos-Partei (KBL) und deren feste Stütze in den letzten Wahlen, wurden entlassen und durch ernannte Amtsverwalter ersetzt. Entlassen wurden auch fast alle Minister, Staatssekretäre und die meisten der höheren Beamten. Viele Generäle wurden in die längst fällige Pension geschickt. Die Marcos-Partei KBL wurde jedoch nicht verboten.

Der Prozeß der Re-Demokratisierung wurde bald nach dem Umsturz eingeleitet. Der erste Schritt war die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung. Diese wurde – anders als die beiden letzten verfassungsgebenden Versammlungen von 1934 und 1971 – nicht gewählt. Aus politischen und finanziellen Gründen vereinfachte man das Verfahren: Die Öffentlichkeit wurde aufgefordert, Delegierte zu „nominieren“. 1 000 Vorschläge wurden gemacht, unter denen Cory Aquino 48 auswählte und ernannte. Ein Querschnitt durch alle gesellschaftlichen Schichten und politischen Richtungen war dies jedoch nicht. Es dominierten Vertreter der gesellschaftlichen und beruflichen Gruppen, die gemeinhin (und nicht nur in den Philippinen) die Wahlämter besetzt halten: Von den

42 „Verfassungsvätern“ und (natürlich nur) sechs „Verfassungsmüttern“ waren (mit Mehrfachnennung) 33 Juristen, zwölf Landbesitzer, elf Unternehmer, fünf Rechtsanwälte und Berater Transnationaler Konzerne im Lande, elf Professoren und Universitätsadministratoren, zwei Journalisten, fünf Kirchenvertreter. Es gab ferner einen pensionierten Offizier, einen ehemaligen Botschafter und je einen Studenten-, Bauern- und Gewerkschaftsfunktionär. „Marcos-Leute“ waren nur vier vertreten. Die nationalistische Linke war kaum wesentlich stärker. Die meisten der Delegierten kamen aus Manila. Fast die Hälfte gab als Herkunftsregion Metro-Manila und das angrenzende Südliche Tagalong an (gemeint war damit offenbar der Geburtsort bzw. die Lokalisierung der geschäftlichen Interessen). Ihren (Dauer-) Wohnsitz hatten 46 der 48 Delegierten in Manila. Die verfassungsgebende Versammlung stand unter enormem Zeitdruck. Am 2. Juni 1986 trat sie zusammen. Am 30. September sollte sie ihren Entwurf vorlegen. Am 12. Oktober 1986 wurde das Dokument tatsächlich nahezu einstimmig (44 : 2) angenommen. In diesen viereinhalb Monaten wurde in etwa 20 Ausschüssen und drei Lesungen im Plenum beraten; etwa 90 Anhörungen wurden in den Provinzen durchgeführt.

Die Grundentscheidung stand jedoch sehr bald fest: Man kehrte vom (schein-)parlamentarischen zum präsidentialen Regierungssystem zurück, also im wesentlichen zu der Verfassung von 1935, die sich bekanntlich an das amerikanische Vorbild stark angelehnt hatte. Es gab jedoch eine Reihe von Modifikationen und Ergänzungen, mit denen man die jüngeren Erfahrungen zu verarbeiten suchte. Die Amtszeit des Präsidenten wurde beispielsweise auf eine sechsjährige Wahlperiode beschränkt. Cory Aquino wurde in ihrem Mandat bis 1992 bestätigt. Alle noch zu wählenden Mandatsträger sollten gleichfalls bis 1992 ein Mandat erhalten, danach sollten die 24 Senatoren für sechs, die 200 Abgeordneten des Repräsentantenhauses für drei Jahre gewählt werden.

Der linke und nationalistische Minderheitenflügel versuchte vergeblich, die Probleme des Landes und ihre Ursachen zu diskutieren und entsprechend in

¹⁾ Vgl. dazu: R. Hanisch, Der Machtwechsel auf den Philippinen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/86, S. 3–17. Das Material für den vorliegenden Aufsatz wurde vor allem während eines Forschungsaufenthaltes im Oktober/November 1987 in den Philippinen gesammelt. Der DFG sei für die finanzielle Förderung gedankt.

der Verfassung zu verankern. Er konnte sich damit nicht durchsetzen, erzwang hingegen den Verfassungsauftrag für eine umfassende Landreform. Wesentliche Bestimmungen — Höchstgrenzen des Eigenlandes, Entschädigungsfrage — wurden jedoch der zukünftigen Gesetzgebung überlassen²⁾. Kaum erfolgreicher war die Linke in der Frage der US-Militärbasen. Ihre Existenz wurde bis zum Auslaufen der Verträge 1991 erst einmal bestätigt. Für deren mögliche Verlängerung wurde dann allerdings — abweichend von der bisherigen Praxis — der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages vorgeschrieben, der vom Senat, vielleicht auch durch eine Volksabstimmung, ratifiziert werden muß. Immerhin wurden die Philippinen zu einer atomwaffenfreien Zone erklärt — was immer das in der praktischen Politik gegenüber den US-Basen bedeuten mag. Schließlich vermochten die Nationalisten in der Frage der Transnationalen Konzerne (für sie unbefriedigende) Teilerfolge zu erzielen. Die Entwicklung einer „autozentrierten und unabhängigen nationalen Ökonomie, die effektiv von Filipinos kontrolliert wird“, wurde zwar zum Staatsziel erklärt. Eine volle Kontrolle wurde jedoch nur für die Massenmedien, immerhin noch 70 Prozent in der Werbewirtschaft, nur 60 Prozent in öffentlichen Versorgungsunternehmen vorgeschrieben, während weitergehende Einschränkungen ausländischer Investitionen dem Gesetzgeber vorbehalten wurden³⁾.

Die Kampagne zur Ratifizierung des Verfassungsentwurfs wurde auf nahezu drei Monate ausgedehnt. Jetzt konnte es natürlich nur noch darum gehen, den Entwurf als Ganzes abzulehnen oder ihm zuzustimmen. Die Regierung Aquino galt damals als durch Putsche und Putschversuche sowie den Ausschluß von Verteidigungsminister Enrile aus dem Kabinett so geschwächt, daß sie eine Ablehnung der Verfassung kaum überlebt hätte. Cory Aquino setzte sich daher massiv für die Annahme des Verfassungsentwurfs ein und bediente sich dabei auch eines alten Marcos-Instrumentes für ihre Kampagnen in den Provinzen: Sie gab öffentliche Ausgaben für Infrastruktur- und Sozialprojekte werbewirksam bekannt.

Die radikale Linke und viele ihrer Frontorganisationen lehnten die Verfassung jedoch — ebenso wie die Marcos-Anhänger und die extreme Rechte — ab. Vize-Präsident Laurel fand sich erst nach eini-

gem Zögern zur Unterstützung des Verfassungsentwurfs bereit. Viele gemäßigte Linke und Liberale stimmten zu, da sie keine Alternative zu der auch von ihnen mit gemischten Gefühlen betrachteten Verfassung sahen. Bei einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent wurde die Verfassung schließlich mit einer überzeugenden Mehrheit (76 Prozent zu 22 Prozent) angenommen. Eine Mehrheit von „Nein“-Stimmen gab es nur im „Marcos“- und „Enrile“-Land, in den beiden Nordregionen Ilocos (51 Prozent „Nein“) und Cagayan (56 Prozent „Nein“). Es mußte jedoch mit Aufmerksamkeit registriert werden, daß die Militärangehörigen nur mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Mehrheit der neuen Verfassung zustimmten. Sie lautete 60 Prozent „Ja“ zu 40 Prozent „Nein“⁴⁾.

2. Wahlen und Parteiensystem

Der nächste Schritt war die Wahl des neuen Kongresses, die am 11. Mai 1987 erfolgte. Gewählt wurden landesweit 24 Senatoren sowie 200 Abgeordnete des Repräsentantenhauses in Einmannwahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht. In den Wahlen standen sich drei lose Gruppierungen gegenüber. Vereinfacht könnte man sie als die (überwiegend) Marcos-Rechte, die Aquino-Koalition und die Linke bezeichnen. Während die Präsidentin die 24 Kandidaten ihrer Koalition für den Senat weitgehend selbst bestimmte, wurde die Kandidatenaufstellung für das Repräsentantenhaus weitgehend den (lokalen) Parteibossen überlassen. Das Ergebnis waren meist mehrere Kandidaten der Parteien, darüberhinaus die Kandidatur von Unabhängigen der Aquino-Koalition. Auch die oppositionelle Rechte konnte sich meist nicht auf einen Einheitskandidaten einigen. In den 19 Wahlkreisen in Metro-Manila traten 275 Kandidaten, d. h. im Durchschnitt 14 je Wahlkreis, an. In den Provinzen waren es erheblich weniger, meist jedoch auch vier bis acht.

Der Wahlkampf und die Wahlen verliefen nicht unblutig und nicht ganz ohne Betrügereien. Diese waren jedoch nicht vergleichbar mit den Unregelmäßigkeiten unter Marcos. Die Präsidentin konnte es sich natürlich nicht versagen, auf Wahlgeschenke ganz zu verzichten. Der Innenminister wies alle von der Zentralregierung eingesetzten kommunalen Amtsverwalter an, die Regierungskandidaten zu unterstützen. Obwohl die neu besetzte Wahlbehörde COMELEC technisch mit ihren Aufgaben

²⁾ F. Lara, Land Reform and the ConCom: Landmarks and Loopholes, in: Diliman Review, 34 (1986) 3, S. 31–37.

³⁾ Vgl. G. Siemers, Der Entwurf einer neuen Verfassung: Inhalt, Veränderungen, Probleme, in: Südostasien aktuell, November 1986, S. 581–589. Der Verfassungsentwurf ist u. a. abgedruckt und wurde zitiert nach: Philippine Law Gazette, 9 (1986) 5.

⁴⁾ Unveröffentlichte Unterlagen der NAMFREL; ferner: L. G. Tancangco/R. L. Mendoza, Elections and the Crisis of Legitimacy in the Philippines: A Comparative View of the Marcos and the Aquino Regime, Third National Conference on Public Administration vom 28.–30. September 1987, S. 27.

nicht gerade effizient fertig wurde und die Stimmenausschüttung in einigen Fällen verdächtig lange dauerte, kam ein für philippinische Verhältnisse glaubwürdiges Wahlergebnis zustande. Es war ein Erdrutschsieg für die Aquino-Koalition. Bei einer Wahlbeteiligung von 85 Prozent vermochte sie 22 der 24 Senatoren und circa 170 der 200 Repräsentanten durchzusetzen. Die rechte Opposition war für den Senat nur durch den ehemaligen Schauspieler Joseph Estrada (an 14. Stelle gewählt) sowie den ehemaligen Verteidigungsminister Juan Ponce Enrile (ganz knapp als 24. gewählt) erfolgreich.

Cory Aquino konnte sich durch die Wahlen bestätigt fühlen, was ihre labile Stellung zunächst kurzfristig stärkte. Ihre Mehrheit bestand jedoch aus einem Konglomerat von Parteien, das keine sicheren Mehrheiten garantieren konnte und in dem ideosynkratische Motive der Abgeordneten und Parteiführer, darunter zahlreiche Präsidentschaftsanwärter (für 1992), vor sachlich-politischen Anforderungen der nationalen Politik dominierten. Möglicherweise bedeutet dies eine Rückkehr zum Parlamentarismus der Zeit vor der Marcos-Diktatur⁵⁾. Im ersten halben Jahr wurden zahlreiche wichtige und meist umstrittene Gesetzesinitiativen eingebracht, unzählige Ausschüsse gegründet (im Senat zum Beispiel 43 für die 24 Senatoren), kaum eine Handvoll Gesetze jedoch tatsächlich verabschiedet. Darunter war die Umbenennung des Flughafens von Manila in „Ninoy Aquino International Airport“. Die Legislative wird nicht nur durch unkoordinierte Arbeitseifer, Bürokratisierung oder Filibustertum einiger Oppositionsabgeordneter – die vielleicht ganz bewußt durch eine Flut von Gesetzesanträgen die Arbeit lahmzulegen versuchen –, sondern auch durch die Macht- und Positionskämpfe in der Koalition weitgehend gelähmt. Dieses traurige Erscheinungsbild in dieser kritischen Zeit kommt dem Land finanziell sehr teuer. Die Abgeordneten haben sich finanziell recht opulent ausgestattet: Jeder Abgeordnete erhält ein monatliches Grundgehalt von 17 000 Peso, eine Aufwandsentschädigung über 73 000 Peso im Monat sowie 200 000 Peso für ein Wahlkreisbüro im Jahr. Dies entspricht den Gehältern der Minister. Eine Sekretärin im öffentlichen Dienst erhält hingegen zwischen 718–1 405 Peso/Monat. Der Mindest-

⁵⁾ Vgl. R. Stauffer, *The Philippine Congress: Causes of Structural Change*, Beverly Hills-London 1975; ferner die beiden Aufsätze von J. W. Dodd, *Legislative Adaptability in Developing Areas: The Case of the Philippine Congress*, in: *Asian Survey*, 16 (1976) 7, S. 637–653; und *The Consequences of the Legislature in Developing Societies: The Case of the Philippines*, in: *Asian Profile*, 6 (1978) 1, S. 41–54; M. A. Caoili, *The Philippine Congress and the Political Order*, in: *PJPA*, 30 (1986) 1, S. 1–35.

lohn lag von 1984–1987 (bis zur Erhöhung um 10 Peso im Oktober) in Manila bei 56 Peso/Tag.

Die Parteien in den Philippinen sind in keiner Weise mit den europäischen Massenparteien zu vergleichen. Es handelt sich hier um Honoratiorenparteien, die in ihrem Kern große Familienklane sind, deren organisatorische Struktur durch die Klientelnetze der einzelnen Bosse bestimmt wird, die also personalisiert und kaum institutionalisiert sind. Anders als in der Zeit vor dem Kriegsrecht (1972), als der politische Wettbewerb im wesentlichen unter dem Dach von zwei Parteien, den Nacionalistas und den Liberalen, ausgetragen wurde, hat sich dieses Parteiensystem bisher nicht einmal in diesem Sinne verfestigen können. Die Regierungskoalition ist durch sieben Parteien direkt oder indirekt im Kongreß vertreten, die Opposition durch vier. Nur 95 Abgeordnete zogen „für“ eine Partei ins Repräsentantenhaus ein, 83 hatten sich die Unterstützung von zwei oder mehr Parteien gesichert. 22 waren als Unabhängige erfolgreich.

Tabelle: Die Vertretung der Parteien im Repräsentantenhaus

Partei	Zahl der Abgeordneten	
	unter einer Partei registriert	unter mehreren Parteien registriert
Lakas ng Bansa	26	46
PDP-Laban	21	42
UNIDO	16	27
LP-Salonga	15	19
NUCD	0	4
Bandila	0	3
KBL	11	4
NP	5	13
GAD	2	7
Laban	1	12
PnB	2	0

Quelle: C. Soriano, *The Return of the Oligarchs*, in: *Conjuncture*, 1 (1987) 1, S. 6.

Nicht die Parteien scheinen im Augenblick wichtig, um ins Parlament zu kommen, sondern – neben dem „Segen“ der Präsidentin – die persönliche Ausstrahlung der Kandidaten und die persönlichen und von ihnen mobilisierbaren Ressourcen, mit denen sie ihre Klientelnetze unterhalten und im Wahlkampf mobilisieren können. Anders als selbst in den USA, die auch bekannt sind für die materiell aufwendigen Wahlkämpfe der einzelnen Kandidaten, die praktisch keine materielle Unterstützung

durch die Parteien erhalten, gibt es in den Philippinen keine Grenzen des Einsatzes persönlicher Gelder bzw. der Höhe von Wahlkampfspenden. Ohne persönliches Vermögen, reiche Gönner oder einen Klan hat ein Kandidat kaum Aussicht auf Erfolg. Insofern konnte es nicht überraschen, daß viele alte Gesichter oder doch Familien im neuen Parlament wieder auftauchten. Unter den 200 Abgeordneten hat man 130 gezählt, die als Mitglieder traditionaler Klane vor 1986 politisch aktiv waren, sowie 39 Familienangehörige, die selbst politisch noch nicht in Erscheinung getreten sind. Bei 67 soll es sich um Marcos-Anhänger und deren Verwandte gehandelt haben⁶⁾. Besonders auffällig ist der Wiederaufstieg der verschiedenen Zweige der Präsidentenfamilie. Die Zahl der politisch aktiven Aquinos, Cojuangcos oder Sumulong ist so auffällig, daß nicht zuletzt deshalb die „Dynastie-Frage“ zunehmend in der Politik thematisiert wird und mit ihr, im negativen Sinne, Wahlkampf gemacht werden kann.

Für die Institutionalisierung der Demokratie ist die schwache Repräsentation der rechten und linken Opposition im Kongreß sicher kein optimales Ergebnis, zumal die personalisierte Politik im Zentrum der Regierung Aquino nicht notwendigerweise sichere Mehrheiten und eine eindeutige Politik garantiert. Da dies durch nicht immer ganz saubere Methoden geschah, mögen die Extremisten in der rechten und linken Opposition, die sich ohnehin nicht Wahlen und parlamentarischen Verfahren unterwerfen wollen, Rückenwind bekommen haben. Die Integration der verschiedenen politischen Strömungen in das demokratische System ist so nicht befriedigend gelungen. Eine Opposition als Alternative zur Regierung kann sich kaum im Kon-

greß darstellen. Allerdings findet ein Differenzierungsprozeß im Regierungslager statt. Senatspräsident Salonga versteht es offenbar, den von ihm kontrollierten Flügel der Liberalen Partei von den — durch den Aquino-Cojuangco-Klan dominierten — Regierungsparteien abzusetzen und als zukünftige Opposition und Plattform für seine Präsidentschaftsambitionen aufzubauen. Wie erfolgreich er dabei sein wird, bleibt abzuwarten. Damit wird aber noch nicht der Klanpolitik und dem Elitenfraktionalismus an sich der Kampf angesagt (obwohl Salonga diese Frage in den Kommunalwahlen relativ erfolgreich thematisierte).

Der formale Redemokratisierungsprozeß wurde vorerst mit den Kommunalwahlen vom 18. Januar 1988, die in einigen Provinzen wegen der unsicheren Sicherheitslage im Februar 1988 nachgeholt werden mußten, abgeschlossen. Hier trat ein weiteres Mal die fehlende Institutionalisierung des Parteiensystems zutage. Nicht weniger als 103 Parteien suchten um ihre Zulassung nach. Zahlreiche Unabhängige traten ohne Parteibindung an. Insgesamt bewarben sich 155 000 Kandidaten um die 16 400 Wahlämter der Gouverneure, Bürgermeister, Stadt- und Provinzräte. Der Wahlkampf und die Wahlen verliefen wieder nicht unblutig. 124 Tote und 104 Verletzte waren zu beklagen, 41 Personen wurden gekidnappt. Die Wahlbeteiligung lag bei 80 Prozent, und es gab einige überraschende Ergebnisse: Niederlagen von Angehörigen einiger politischer Dynastien fanden sich neben vielen Wahlsiegen wohlbekannter Familiennamen. Alles in allem konnte die Aquino-Koalition sich bestätigt fühlen, wobei die Liberalen Salongas ihren Einfluß am stärksten ausbauen konnten.

II. Das Militär zwischen Stabilisierung und Destabilisierung der demokratischen Ordnung

Die Fortschritte bei der Redemokratisierung wurden begleitet von Militärrebellionen und Putschgerüchten, die drohten, das Rad der Geschichte wieder zurückzudrehen und eine vergleichsweise liberale, verfassungsmäßige Ordnung durch ein autoritäres Regime zu ersetzen. Die neue Verfassung verbietet zwar die Einmischung des Militärs in die Politik, was machtbewußte und politisierte Militärs jedoch bisher selten an dem Versuch gehindert hat, auch eine demokratische Ordnung samt der sie regelnden Verfassung umzustürzen.

1. Das Selbstverständnis des Militärs unter Aquino

Die Saat dieser Gewalt hatte noch Marcos gelegt. Durch sein Kriegsrechtsregime (1972–1981) zog er das Militär — als Juniorpartner seines Regimes — mit in die Politik hinein. Das Militär entwickelte ein bisher nicht dagewesenes politisches Selbstverständnis. Die Mannschaftsstärke und die Budgetallokationen wurden zunächst zwar erheblich ausgeweitet, dann jedoch praktisch eingefroren und gingen real erheblich zurück. Mannschaften wie Offiziere erlebten einen erheblichen realen Einkommensverfall. Dieser kontrastierte mit dem offensichtlichen Wohlleben der kleinen Gruppe der

⁶⁾ Vgl. C. Soriano, *The Return of the Oligarchs*, in: *Conjuncture*, 1 (1987) 1, S. 6.

Kumpanei-Offiziere, die Zugang zu den Trögen des Regimes fanden und sich extra-legal zu bereichern verstanden, und ging einher mit der zunehmenden Unfähigkeit, die Ausbreitung der kommunistischen Guerilla zu stoppen. Jüngere Offiziere, Absolventen der Militärakademie, meist mit Kampferfahrung und dem 1983 teilweise entmachteten Verteidigungsminister Enrile nahestehend, gründeten 1983 die „Reform AFP-Movement“ (RAM). RAM, Enrile und Ramos waren schließlich maßgeblich am Sturz von Marcos beteiligt.

Der Sturz von Marcos beseitigte nicht die Politisierung des Militärs, überwand nicht einmal die politische Fraktionierung; diese wurde im Gegenteil weiter vertieft. Die von Marcos geförderten und begünstigten Offiziere waren zum großen Teil noch auf ihren Posten. Aquino schwächte diese Fraktion zwar durch Vornahme der längst überfälligen Pensionierungen, ganz ausschalten konnte sie diese sich selbst als „Loyalisten“ bezeichnende Gruppierung jedoch nicht. Die RAM und der von ihr favorisierte, ehrgeizige Enrile trugen zwar zunächst das Regime mit; als Aquino jedoch deutlich machte, daß sie ihr Mandat bis ans Ende der ursprünglich vorgesehenen Amtszeit auszuüben gedenke (1992) und es vorher keine Neuwahlen geben werde, ging Enrile zunehmend auf Konfrontationskurs. Schließlich gibt es den Teil des Militärs, der die neue (wie vielleicht schon die alte) Ordnung nicht hinterfragt, sondern sich an seinen (nun geleisteten) neuen Eid gebunden fühlt und in seiner Verfassungstreue vielleicht von der Popularität und dem Charisma Cory Aquinos auf der einen, den Einflüsterungen der Amerikaner auf der anderen Seite bestärkt wird. Ihr sichtbarer Exponent wurde der neue Generalstabschef Fidel Ramos. Es ist schwer zu sagen, in welchem Kräfteverhältnis diese drei Fraktionen sich gegenüberstehen.⁷⁾

Aufschlußreich für die Politisierung des Militärs ist eine Befragung, die Miranda im April/Mai 1987 unter 452 Offizieren durchgeführt hat: 84 Prozent der Befragten sahen die Aufgabe des Militärs darin, die Regierung gegen jede Bedrohung zu schützen, nur 50 Prozent wollten jedoch diejenigen Militärs, die die Regierung zu destabilisieren versuchen, bestraft wissen. Die These, daß das Militär versuchen müsse, ein „unfähiges Staatsoberhaupt“ mit Gewalt abzusetzen, wurde zu gleichen Teilen bejaht

⁷⁾ General Iletto soll, nach einem Zeitungsbericht, die Stärke der Fraktionen im November 1986 wie folgt geschätzt haben: 35 % loyal zu General Ramos, 25 % loyal zu Enrile, 40 % nicht gebunden oder loyal gegenüber beiden. Zitiert nach Gareth Porter, *The Politics of Counter-Insurgency in the Philippines: Military and Political Options*, University of Hawaii, *Philippines Studies Occasional Paper*, No. 9, 1987, S. 71.

(34 Prozent) wie abgelehnt (33 Prozent). Bei einer drohenden Übernahme der Regierung durch die Kommunisten bejahten sogar 43 Prozent eine „temporäre Machtübernahme“ des Militärs: 50 Prozent der Befragten wollten in vielen Regierungsmitgliedern linke und kommunistische Sympathisanten entdeckt haben⁸⁾.

Das Verhältnis zwischen weiten Teilen der Aquino-Regierung und dem Militär war zunächst von gegenseitigem Mißtrauen bestimmt: Die Letzteren sahen das Regime durch Kommunisten und ihre Sympathisanten unterwandert, die Ersteren erinnerten sich an die Mißhandlungen, die sie durch das Militär als Instrument des Marcos-Regimes erlitten hatten. Es war vor allem die Philippine Constabulary (PC), die bisher durch Disziplinlosigkeiten und Menschenrechtsverletzungen am meisten gefürchtet war. Kommandeur der PC war zwölf Jahre lang General Ramos. Die Freilassung der (kommunistischen) Gefangenen, die Friedensverhandlungen (an denen das Militär nicht beteiligt wurde) und der Waffenstillstand wurden von vielen Militärs – über die Fraktionsgrenzen hinaus – mit Mißtrauen beobachtet. Der Übergang zwischen den Fraktionen ist sicher fließend. Es gibt einen gemeinsamen Corpsgeist, gemeinsam empfundene korporative Interessen sowie den alle Militärs verbindenden Antikommunismus.

Auf der Basis der Berücksichtigung dieser Interessen und Vorstellungen kann eine Integration des Militärs in die zivile Verfassungsordnung durchaus mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden. Sie bedeutet jedoch, daß das Militär als stiller Teilhaber und Träger dieser Ordnung mitregiert – nicht unbedingt offen und sichtbar, aber im Hintergrund in den für es wesentlichen Fragen. Die demokratische Verfassungsordnung wird damit rechts angebunden und läuft immer Gefahr, von ihren militärischen Trägern gestürzt zu werden, wenn linke Themen oder linke Politiker sich durchzusetzen drohen. Die Entwicklung in den Philippinen scheint im Augenblick in diese Richtung zu tendieren. Die beiden ersten Jahre des Aquino-Regimes wurden jedenfalls geprägt durch Aktionen zur Restauration des Einflusses von Marcos sowie zur Machtausweitung Enriles.

2. Operettenputsche und Putschgerüchte

Der erste Putsch erfolgte durch die Marcos-Loyalisten. Mit einigen hundert Mann besetzten sie im Juli 1986 ein großes Hotel in Manila und riefen den Vizepräsidentenskandidaten vom Februar 1986,

⁸⁾ Vgl. F. B. Miranda/R. F. Ciron, *Development and the Military in the Philippines: Military Perceptions in a Time of Continuing Crisis*, Quezon City 1987, S. 11 ff.

Arturo Tolentino, zum zeitweiligen Präsidenten aus. Die Rebellen fanden jedoch keine Unterstützung in der Armee und der Bevölkerung und gaben nach 38 Stunden — ohne daß ein Schuß abgefeuert worden wäre — auf. Die Putschisten gingen straflos aus. Es gab keine Anklage wegen Hochverrats. Die aktiven Soldaten wurden zu 30 Liegestützen verurteilt. Es fiel auf, daß Verteidigungsminister Enriles den Eintritt in das „Kabinett“ Tolentinos zwar ablehnte, die Putschisten aber dennoch hofierte und mit ihnen Arm in Arm vor den Kameras posierte.

Der nächste Putsch bestand genaugenommen nur aus Putschgerüchten über Bestrebungen von Militärs und Enriles, Aquino zu entmachten und allenfalls als Titular-Präsidentin im Amt zu belassen. Diese Affäre ist bis heute nicht aufgeklärt. Sie endete am 23. November 1986 mit der Entlassung Enriles als Verteidigungsminister. Während der Krise soll Generalstabschef Ramos der Präsidentin eine Liste mit „Empfehlungen“ übergeben haben, mit der um die Ablösung bestimmter Kabinettsmitglieder gebeten wurde, die „keine angemessenen Leistungen erbracht hätten“. Es kam zur Entlassung zweier weiterer Minister, nicht jedoch des Exekutivsekretärs (entspricht unserem Kanzleramtsminister) Joker Arroyo, der rechten Hand Aquinos. Diesem wurde Linkslastigkeit vorgeworfen. Außerdem scheint er kein übertrieben guter Administrator gewesen zu sein.

Wenige Tage nach der Entmachtung Enriles wurde zunächst ein auf zwei Monate befristetes Waffenstillstandsabkommen mit den Nationaldemokraten (NDF) unterzeichnet. Damit sollten die Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der NDF sowie die Volksabstimmung über die neue Verfassung und die diese vorbereitende Diskussion in einer ruhigen Atmosphäre durchgeführt werden können. Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt. Aus Sicht des Militärs waren die Verhandlungen linkslastig und auch in der NDF gab es große Vorbehalte. Es kam zwar zu einer Reduzierung der Kampfhandlungen, aber dennoch zu zahlreichen Übergriffen und Waffenstillstandsverletzungen auf beiden Seiten, offenbar durch Extremisten, denen die ganze Richtung nicht paßte. Noch vor Ablauf der Waffenstillstandsfrist hatte man sich in der NDF entschieden, auf einen militanten Konfrontationskurs zu setzen und den bewaffneten Kampf wieder aufzunehmen, da das Regime Aquino immer weiter nach rechts gerückt sei. Militante Militärs halfen nach. Am 22. Januar 1987 wurde ein vom Bauernverband (KMT), der den Nationaldemokraten nahesteht, organisierter Demonstrationenzug — für eine unverfälschte Landreform! — vor dem Präsidentenpalast auf der Mendiola-Brücke völlig unverhältnismäßig

durch Schußwaffengebrauch gestoppt. Auf der Strecke blieben mindestens fünfzehn Tote und 90 Verletzte. Die Regierung versuchte einige veröhnliche Gesten, der Vorwand war jedoch gegeben, die Friedensverhandlungen endgültig abzubrechen.

Wenige Tage später, am 27. Januar 1987, kam es zu einem erneuten Putschversuch Marcos-treuer Kräfte, die nun, nach der Zwangspensionierung der „loyalistischen“ Generäle, unter dem Kommando von Obristen standen. Die Putschisten versuchten vergeblich, einige Militäreinrichtungen zu besetzen und verschanzten sich schließlich in einem Fernsehsender. Dieses Mal gab es Tote und Verwundete. Eine Offiziersgruppe um Oberst Honasan drängte schließlich General Ramos, den Putsch durch Verhandlungen beizulegen, was auch gelang. Die Putschisten wurden aber dieses Mal verhaftet. Die Volksabstimmung über die neue Verfassung konnte daraufhin unbehelligt am 2. Februar 1987 stattfinden.

3. Der Honasan-Putsch und die Folgen

Der bisher ernsthafteste Versuch, die Regierung zu stürzen, wurde ein halbes Jahr später von Oberst Gringo Honasan ausgeführt. Mit zusammen mehr als 2 000 Mann griff er den Präsidentenpalast (erfolglos) und mehrere TV-Stationen und Militäreinrichtungen, darunter Camp Aguinaldo, an, die er besetzte. Obwohl offenbar bewußt in die Luft geschossen wurde, gab es erstmals eine beträchtliche Zahl von Toten (53) und Verwundeten (300), darunter viele unbeteiligte Zivilisten. Der Putsch dauerte kaum mehr als einen Tag und endete mit der Flucht von Honasan. Es konnte nur ein Teil der Putschisten festgesetzt werden. Von den Flüchtigen ging weiter eine permanente Bedrohung aus, zumal deutlich wurde, daß die Putschisten für ihre Sache breite Sympathien in den Streitkräften genießen. Der Putsch war nicht nur auf Manila beschränkt. In der zweitgrößten Stadt, Cebu, unterstützten die Militärs den Putsch und setzten die zivilen Autoritäten vorübergehend fest. Die Kadetten der Militärakademie solidarisierten sich. Offiziere im ganzen Land bekundeten ihre verbale Unterstützung.

Obwohl auf den Kopf von Honasan eine hohe Belohnung ausgesetzt wurde, konnte er erst dreieinhalb Monate später in Manila gefangengenommen werden. In der Zwischenzeit hatte er zahlreiche Interviews gegeben und — wie auch der ebenfalls flüchtige Marcos-Loyalist Capt. Cabauatan — durch wiederholte Putschankündigungen die Öffentlichkeit und die Regierung in Atem gehalten. Es war offensichtlich, daß insbesondere Honasan von vielen Militärs gedeckt wurde und wird. Im

März 1988 gelang ihm — samt seiner Wachmannschaft! — die Flucht aus dem Gefängnis.

Was sind die Ziele Honasans? In seinen Interviews blieb er merkwürdig unbestimmt. Man gewinnt den Eindruck, daß die kritische Haltung zur Regierungspolitik in den Streitkräften so weit verbreitet ist, daß eine detaillierte Ausformulierung und Publizierung den Putschisten gar nicht mehr nötig erschien. Honasan behauptete, er strebe weder Ermordung noch Absetzung der Präsidentin an, sondern nur eine „gute Regierung“ ohne Korruption, an der die rechte Opposition beteiligt werden solle, um eine konsequente Politik gegen die Kommunisten und die Moslemrebelln betreiben zu können.

Er bezeichnete sich als „Sprachrohr“ einer größeren Gruppe, nicht nur von Militärs, sondern auch von Politikern und Geschäftsleuten, und behauptete, er habe den Auftrag für den Putsch von „einer Person“, die er nicht nennen wolle, bekommen. Seinen Mentor Enrile versuchte er allerdings ausdrücklich herauszuhalten, wie auch dieser sich während der Krise auffallend bedeckt hielt, eine eindeutige Verurteilung des Coups aber vermied⁹⁾.

Das Denken dieser Militärs wird vielleicht durch ein Interview deutlich, das drei Scout Ranger in Davao gaben, die ganz offen mit dem Honasan-Putsch sympathisierten und nur wegen Unabkömmlichkeit im Kampf gegen die Kommunisten an ihm nicht direkt teilnehmen konnten: „Cory sagt, es ist Krieg mit der NPA. Aber was ist die NPA? Das sind junge Bauern. Wir haben keine Angst vor der NPA. Es ist leicht, sie zu töten. Es sind deren legale politische Führer, die uns einschüchtern. Diejenigen, die nicht angerührt werden können, die aber die Befehle geben! Diese Mitgliedsausweise tragenden Parteimitglieder, die niemals sich im Schlamm wälzen und Waffen tragen. Diese Ärzte, Krankenschwestern, Nonnen: Jose Maria Sison, Bernabye Buscayno; Bayan, welche alle ihre Aktivitäten auf legaler Ebene koordiniert; und die drei oder vier

⁹⁾ Honasan-Interview in der Business World vom 7. Oktober 1987. Man hat versucht, Honasan auch persönliche Motive zu unterstellen. Er soll mit seiner Behandlung durch die Armee nach dem Sturz Enriles, dessen Sicherheitschef und enger Vertrauter er gewesen war, alles andere als zufrieden gewesen sein. Selbst der Geheimdienst soll ihn überwacht haben — augenscheinlich nicht ganz ohne Grund, aber mit offenbar geringem Erfolg. Schließlich soll er zwei Millionen Peso nicht abgerechnet haben, die ihm im August 1985 ausbezahlt worden seien und für deren Abrechnung ihm — vor Einleitung eines förmlichen Verfahrens — noch eine Frist bis zum 16. August 1987 gesetzt worden sei. Mit dem Geld habe er sich möglicherweise Waffen gekauft. Philippine Daily Inquirer vom 18. Oktober 1987; Philippine Daily Globe vom 21. Oktober 1987.

zum harten Kern gehörigen Mitglieder in jeder Frontorganisation, der Kilusan Mayo Uno, Gabriela und andere . . . Ist es so schwer für die Regierung, diese Kommunisten zu bestrafen? Wir können diese Parteimitglieder liquidieren. Aber diese Regierung hat nichts anderes zu tun, als eine Menschenrechtskommission einzusetzen . . . Die Regierung hat sich zu entscheiden, auf welcher Seite sie steht. Sie kann sich nicht mit den Feinden der Verfassung vergnügen. Sie kann sich nicht mit ihnen zusammensetzen. Tut sie es, untergräbt sie die Verfassung.“¹⁰⁾

Im Oktober 1987 erschien in den Tageszeitungen eine Anzeige, in der die Forderungen der Rebellen noch einmal zusammengefaßt wurden:

— Trotz ihrer offensichtlichen Ernsthaftigkeit und ihres Engagements fehle es der Präsidentin an Kompetenz und Durchsetzungswillen, die Nation zu führen;

— Bestechlichkeit und Korruption seien weiterhin in der Bürokratie weit verbreitet; Nepotismus, Bildung politischer Dynastien und Neo-Kumpanei seien in der Regierung immer noch augenfällig;

— Die „trial and error“-Methode des Umgangs mit den verschiedenen Bedrohungen der nationalen Sicherheit, oft unter vollständiger Mißachtung der Ratschläge des Militärs, habe zu einer Konsolidierung und Expansion der kommunistischen Guerilla, der Wiederauferstehung der secessionistischen Bewegung im Süden und der Entstehung anderer bewaffneter Gruppen geführt;

— Die Regierung habe kein umfassendes Counter-Insurgency-Programm entwickelt, das alle Regierungsbehörden involviere und alle Möglichkeiten ausschöpfe; sie habe ihren Agenten die notwendigen legalen Möglichkeiten genommen und eine Politik betrieben, die die Guerilla mehr bevorzuge als das Militär;

— Es werde zuviel Politik gemacht. Die grundlegenden politischen, sozialen und ökonomischen Probleme des Landes würden dagegen nicht angegangen.

Diese Anzeige erschien unter der Überschrift „Offener Brief des Dankes“; erwähnt wurden dann Maßnahmen und Ankündigungen der Regierung, die auf der Linie der Putschistenforderungen lagen. Der Aufruf schloß: „Für all dies sind wir dankbar. Aber, wem sollen wir dankbar sein? Der Präsidentin? Wem sollen wir wirklich dankbar sein?“ — Offenbar Honasan und den Putschisten!¹¹⁾

¹⁰⁾ Aufgezeichnet von J. A. Maglipon, Philippine Daily Inquirer vom 3. November 1987 (Übersetzung des Autors).

¹¹⁾ Vgl. Philippine Daily Globe vom 31. Oktober 1987.

Präsidentin Aquino sah sich nun gezwungen, eine Reihe von Maßnahmen zur positiven Integration der Streitkräfte zu ergreifen. Ihr Kabinett trat nach dem Putsch geschlossen zurück. Ihr enger Vertrauter, Exekutivsekretär Joker Arroyo, und einige weitere Linke wurden nicht wieder ernannt. Es schied ferner der eher rechte Finanzminister Jaime Ongpin aus, der wegen seiner Verhandlungsergebnisse bei den Umschuldungen ins Kreuzfeuer der Kritik geraten war und dem außerdem Verquickung von öffentlichem Amt und privaten Geschäften vorgeworfen worden war, sowie Vizepräsident Laurel als Außenminister.

Der Sold wurde für die Generäle um 35 Prozent, die Obristen um 47 Prozent, für rangniedere Offiziere um 60 Prozent und die Unteroffiziere und Mannschaften um 54–60 Prozent angehoben¹²⁾. Damit wurden die realen Einkommensverluste der letzten Marcos-Jahre wieder wettgemacht. Das Militärbudget wurde ebenso deutlich erhöht, wie amerikanische Waffenlieferungen pressewirksam zur Schau gestellt wurden. Cory Aquino besuchte de-

monstrativ Truppengarnisonen in den Provinzen – deren Mannschaften zuvor allerdings entwaffnet wurden! Sie erklärte alle Spekulationen über eine Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen mit der NDF für nicht autorisiert und forderte stattdessen Zivilisten und Militärs auf, den Krieg gemeinsam gegen die Kommunisten zu führen. Selbst ein Ausgleich oder ein Arrangement mit Ferdinand Marcos scheint nun nicht mehr ganz ausgeschlossen zu werden¹³⁾.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß der Druck der Militärs auf der einen, die Intensivierung der Guerilla und des Terrorismus auf der anderen Seite den Schwerpunkt des Aquino-Regimes verschoben haben. Das Militär regiert praktisch mit, auch wenn es sich nicht mit allen seinen Forderungen durchsetzen kann. Unter den das Regime tragenden Kräften besteht offenbar keine einheitliche Auffassung über die Art und Weise der Intensivierung des Krieges gegen die kommunistische Guerilla. Über ein härteres Vorgehen gegen sie scheint man sich jedoch einig zu sein.

III. Der Guerillakrieg – kein Ende in Sicht

Wie steht es überhaupt mit dem Guerillakrieg? Konkret gibt es zwei oder sogar drei kriegerische Auseinandersetzungen: Den Guerillakrieg der Kommunistischen Partei (CPP) als Kernorganisation der „Nationaldemokraten“ (CPP/NDF) durch deren militärischen Arm, die New People's Army (NPA); die Sezessionsbewegung der Moslems in Mindanao und Sulu durch die Moro National Liberation Front (MNLF), die allerdings inzwischen in drei, zum Teil sich untereinander bekämpfende Fraktionen gespalten ist; schließlich die Autonomiebewegung der (altmalaiischen) Stammesvölker in den Bergen Nord-Luzons (CPLA), die teilweise mit der NPA kooperierten, sich jedoch großteils wieder von dieser gelöst haben. Die für das Ge-

samtsystem im Augenblick wichtigste und bei weitem militärisch aktivste Guerilla ist ohne Zweifel die NPA, auf die allein daher hier eingegangen werden soll.

1. Die Guerilla wächst und wächst – und kann nicht gewinnen

Die NPA gilt als die einzige kommunistische Guerilla in Asien, die ihre Operationsgebiete und ihre Anhängerschaft auszubauen vermag. Die Zahl ihrer Kämpfer hat sich seit ihrer Gründung (1969: 60), nach einem vorübergehenden Rückschlag (1973/76), ständig erhöht. Das Militär schätzte sie 1972 noch auf 1 320 Kämpfer (und Kämpferinnen). Bis 1978 hat diese Zahl sich verdoppelt und wuchs dann rasch an. Beim Sturz von Marcos sollen es circa 16 000 gewesen sein, 1987 rechnete man mit 23 000. In einem ähnlichen Umfang nahmen die gewaltsamen Auseinandersetzungen zu. 1973 waren es noch weniger als 300, 1981 1 100–1 200, 1985 schließlich sogar 3 900. In den beiden ersten Aquino-Jahren nahmen die gewaltsamen Auseinandersetzungen nur geringfügig auf unter 3 000 ab. Nach amtlicher Zählung verloren dabei fast 8 000 Bewaffnete der Regierung (Armee, Polizei, Bürgerwehr), 7 000 zivile Regierungsbeamte und regierungsnahe Zivilisten und über 10 000

¹²⁾ Die reale Soldentwicklung praktisch aller Ränge erlebte in den Marcos-Jahren einen dramatischen Verfall, der für den Zeitraum von 1972 bis 1986 nicht unter 40 % lag. Vgl. F. B. Miranda/R. C. Ciron, *Philippine Defense Expenditure and Threat Perceptions: Significance of the US Role*, Quezon City 1986, S. 9. Zwei andere mir vorliegende unveröffentlichte Studien konstatieren einen Realeinkommensverfall der Soldatenfamilien von 1965 (=100) auf 65 (1972) und 39 (1975) sowie von 1978 (=100) auf 43 (1984) und 74 (1985). Viele Soldaten und Unteroffiziere gerieten damit unter die statistische Armutsgrenze.

¹³⁾ Im Januar 1988 kam es zu einer Kontaktaufnahme von zwei Verwandten der Präsidentin und Abgeordneten im Repräsentantenhaus mit Marcos in Hawaii, bei der über die Rückkehr der Marcos-Familie gegen Anerkennung der neuen Regierung geredet worden sein soll.

NPA-Kämpfer/innen ihr Leben. 1987 hat es 3 000 Tote in diesem Krieg gegeben¹⁴⁾.

Ein militärisches Ende ist jedoch nicht in Sicht. Die NPA steht nicht vor dem militärischen Durchbruch, wie sie es selbst Glauben machen will und wie es von politischen Beamten der USA — aus vordergründigen Interessen gegenüber ihrer Legislative — gelegentlich behauptet wird¹⁵⁾. Die NPA sieht ihren Weg an die Macht in fünf Etappen: Strategische Defensive, strategisches Patt, strategische Offensive, Eroberung der politischen Macht und Durchführung der sozialistischen Revolution. In einem etwas älteren Dokument hoffte man offenbar, das zweite Stadium schon 1987, das dritte 1988 und die Eroberung der politischen Macht 1990 erreichen zu können¹⁶⁾. Davon ist man heute allerdings noch weit entfernt. Man befindet sich immer noch im ersten Stadium: dem Aufbau der Massenbasis, kleineren Überfällen, terroristischen Anschlägen.

Die NPA operierte zunächst in den peripheren Regionen, vor allem auf dem Lande. Sie ist zwar in der Lage, mit Einheiten bis zu 200, ja gelegentlich 500 Kämpfern anzutreten und auch Kleinstädte zu überfallen und zu besetzen. Sie kann diese aber kaum länger als einige Stunden halten. Größere Verbände kann sie längere Zeit nicht führen, da sie diese kaum verpflegen kann. Außerdem wäre sie dann zu verwundbar gegenüber Militärangriffen. In einer regelrechten Schlacht vermag die NPA dem Militär nicht standzuhalten. Sie kann nur mit einer „hit and run“-Taktik operieren, mit zeitweise zusammengezogenen überlegenen Kräften, die aus dem Hinterhalt kleinere Militär-, vor allem aber Polizei- und Milizeinheiten angreifen und überrennen. Daran wird sich auch in absehbarer Zukunft nichts ändern.

Die Stärke der NPA, die ihr bisheriges Wachstum mit ermöglichte und weiter ermöglichen wird, ist letztlich auch ihre Schwäche: Es handelt sich um eine autonome Bewegung. Sie hat sich zwar inzwischen (in den westlichen Ländern) ein Solidaritätsnetzwerk aufgebaut, aus dem sie auch materielle solidarische Unterstützung erhält. Sie vermochte sicher zudem einen Teil der kirchlichen und internationalen Entwicklungs- und Katastrophenhilfe-

¹⁴⁾ Unveröffentlichte Unterlagen der AFP. Hierbei handelt es sich um Schätzungen, die nicht exakt sein können, auch einige Ungereimtheiten aufweisen.

¹⁵⁾ So wurden bereits Ende 1984 US-Geheimdienstberichte zitiert, die die „militärische Parität“ (also ein strategisches Patt) schon in 3–5 Jahren, also 1987–89, voraussagten. Vgl. J. P. Magno/J. Gregor, *Insurgency and Counterinsurgency in the Philippines*, in: *Asian Survey*, XXVI (1986) 5, S. 516; F. A. Mediansky, *The New People's Army: A Nationwide Insurgency in the Philippines*, in: *Contemporary Southeast Asia*, 8 (1986) 1, S. 12.

¹⁶⁾ *Nation Watch*, 1 (1987) 3.

gelder in ihre Infrastruktur zu leiten. Ihre eigenen Steuereinnahmen sind jedoch ihr materielles Fundament. Diese erhebt sie von Arm und Reich und offenbar nicht nur in den Gebieten, in denen sie militärisch stark vertreten ist. Damit ermöglicht sie ihren Kämpfern ein mageres Auskommen.

Allerdings ist die NPA schlecht und unzureichend bewaffnet. Die meisten ihrer Überfälle haben das Ziel, sich Waffen zu beschaffen. Die Erkenntnisse des Militärs weichen zwar von den Eigenangaben der NPA bezüglich der Zahl der Kämpfer und ihrer Waffen ab, man stimmt jedoch darin überein, daß nur etwa die Hälfte der Kämpfer mit Waffen ausgerüstet ist. Bei diesen handelt es sich ausschließlich um (zum Teil automatische) Handfeuerwaffen, die den Regierungstruppen oder den Dorfmilizen (diesen oft ohne Abgabe eines Schusses) abgenommen oder abgekauft wurden bzw. die auf dem Schwarzmarkt im Lande erworben worden sind. Über einen nennenswerten Waffenimport ist nichts bekannt geworden. Aufgrund der Insellage ist dieser (für Großgeräte) auch schwer durchzuführen. Es wird der NPA schwerfallen, von der Guerillataktik auf eine konventionelle Kriegsführung umzuschalten.

Die NPA modifizierte daher ihre Taktik. Bisher ging ihren Mordanschlägen gegen einzelne Dorfschulzen, Dorfräte, Bürgermeister, Polizisten und Militärs sowie Privatpersonen ein konkretes Fehlverhalten der Opfer — was auch von der örtlichen Bevölkerung als solches empfunden oder gar erlitten wurde — voraus, oder es handelte sich bei diesen um vermutete oder tatsächliche Regierungsagenten und Informanten. Die Opfer sollen vorher sogar gewarnt und verwarnt worden sein und eine Chance zur Änderung ihres Verhaltens bekommen haben.

In den frühen achtziger Jahren vermochte die NPA erstmals Teile einer Großstadt, Davao im Süden Mindanaos, unter ihre (verdeckte) Kontrolle zu bringen. Durch Plazierung von Regierungsagenten in ihren Reihen, durch umfassende mörderische Säuberungen, denen wohl nicht nur Agenten zum Opfer fielen, und mittels der Organisation von privaten anti-kommunistischen Todesschwadronen („vigilantes“) durch das Militär wurden sie dort wieder vertrieben — mit beträchtlichen Opfern von Beteiligten und Unbeteiligten. Seit 1987 operieren auch in Manila Todeskommandos der NPA („sparrow units“: Sperlingseinheiten), die am helllichten Tage gegen Polizisten und Militärs Mordanschläge verüben. Sabotageakte wurden bisher vorwiegend verübt, um revolutionäre Steuern einzutreiben und um wirtschaftliche Counter-Insurgency-Programme zu behindern. Nun begann man in Bikol,

Brücken und Stromleitungen (für die Versorgung Manilas) in die Luft zu sprengen. Die NPA hoffte, dadurch die Handlungsunfähigkeit der Regierung vorzuführen und durch ein Klima von Instabilität und Unsicherheit die Regierung, die Sicherheitskräfte und die Bevölkerung zu demoralisieren. Im Oktober 1987 wurden erstmals drei US-Soldaten außerhalb von Clark-Air-Base ermordet. Damit wollte man vermutlich ein Eingreifen der USA provozieren und die Etablierung eines autoritären Regimes in Manila erzwingen. Die NPA vermag damit möglicherweise den Militarisierungstendenzen des Regimes einen kräftigen Schub zu geben. Ob ihr dadurch mehr Anhänger zuwachsen werden, ist durchaus nicht sicher.

2. Die Guerilla kann nicht besiegt werden

Kann die NPA besiegt werden? Das Marcos-Regime war darin offensichtlich nicht sehr erfolgreich. Seither sind einige Reformen durchgeführt worden, die die AFP professioneller und effizienter machen sollen, die diese jedoch nicht notwendigerweise entscheidend kampfkraftiger machen. Dazu gehört die Auswechslung überalterter Kumpanei-Offiziere, die Anhebung des Soldes, die Reduzierung der Präsidentengarde zugunsten einer Verstärkung der Kampftruppen. Die große Korruption und die Fehlverwendung von Ressourcen in den Streitkräften ist möglicherweise reduziert worden; dennoch ist sie immer noch nicht ganz ausgerottet worden. Die Regierung verfügt offenbar nicht mehr über einen einsetzbaren und von ihr kontrollierten Geheimdienst. Das haben ihre unzureichenden Kenntnisse und Vorbereitungen gegenüber den putschbereiten Militärs gezeigt. Dies dürfte gegenüber der Guerilla nicht anders sein. Unter Marcos wurde der unter dem Kommando des Generals Ver stehende militärische Geheimdienst zunehmend zur Bespitzelung und Ausspähung jeglicher Opposition mißbraucht und von seinen eigentlichen Aufgaben abgehalten. Der politische Umsturz und die dann notwendige Säuberung, Auflösung und Neugründung des militärischen Geheimdienstes haben offenbar auch dessen personelle Infrastruktur an der Basis nicht unberührt gelassen. Im parlamentarischen Bereich steht er zudem im Verdacht, die ihm zugewiesenen Mittel, die nicht von außen kontrolliert werden können, nicht immer zieladäquat einzusetzen, und es gibt Überlegungen, den militärischen Geheimdienst ganz aufzulösen und die Aufgaben der Kriminalpolizei zu übertragen.

Die drastischen Soldanhebungen haben die wirtschaftliche Not der Mannschaften und (ehrliehen) Offiziere erheblich vermindert und dadurch vielleicht auch die Moral der Truppe gehoben. Die persönliche Kampfausstattung sowie die medizinische

Versorgung der Soldaten bleiben jedoch nach wie vor dürftig. Die militärische Ausrüstung für einen Guerillakrieg gilt weiterhin als unzureichend und verfehlt. Mit den begrenzten Mitteln der US-Militärhilfe, die zum Teil nur auf Kreditbasis gegeben wird, und mit der praktisch ausschließlich die Waffenbeschaffung finanziert wird, wurden in der Vergangenheit teure und hochentwickelte Geräte angeschafft, die dann nicht bedient und eingesetzt werden konnten und wegen Ersatzteilmangels unbenutzt blieben. Es fehlt hingegen an ausreichenden Transportkapazitäten — Lastwagen, einsatzbare Kampf- und Transporthubschrauber — und an einer adäquaten Bewaffnung. General Ramos hat diese Beschaffungspolitik schon seit 1985 zu ändern begonnen. Die Fehler der Vergangenheit sind jedoch nicht von heute auf morgen aufzuheben¹⁷⁾. Inzwischen scheint sich hier ein so gewaltiger Nachholbedarf angesammelt zu haben, daß dieser selbst durch eine wesentlich großzügigere Militärhilfe der USA kaum in absehbarer Zukunft gedeckt werden kann.

Das Militär ist jedoch nicht nur unzureichend ausgestattet und ausgerüstet. Es ist zahlenmäßig zu schwach, um der Ausbreitung der dezentralisierten Guerilla — mittlerweile in 62 von 73 Provinzen — in den peripheren Gebieten Einhalt gebieten zu können. Tatsächlich bringt das Militär — bei einer Gesamttruppenstärke von circa 156 000 Mann — nur 40 000–50 000 Mann Kampftruppen ins Feld¹⁸⁾. Diese werden unterstützt durch die para-militärische Polizei, die Philippine Constabulary (PC) mit etwa 42 000 Mann. Berücksichtigt man den Umstand, daß ein Teil der Kampftruppen durch die militante Moslembewegung gebunden wird, so ist das aus der Sicht der Counter-Insurgency-Erfordernisse eher ein ungünstiges Verhältnis zwischen Guerillas und bewaffneten Regierungskräften. Schon Marcos hat daher 1976 versucht, lokale Sicherungsaufgaben auf eine Dorfmiliz, die Civilian Home Defence Force (CHDF), zu übertragen. Die Stärke dieser Miliz beläuft sich gegenwärtig auf etwa 45 000 Mann¹⁹⁾. Ihr militärischer Wert gilt als sehr begrenzt.

Es war daher gerade diese Miliz, die Zielscheibe der Angriffe der NPA wurde und ihnen dann meist wenig entgegenzusetzen hatte. Auf ihr Konto gehen dafür zahlreiche brutale Ausschreitungen und Menschenrechtsverletzungen gegen Unbeteiligte. Unter der Aquino-Regierung sollte diese Dorfmiliz daher

¹⁷⁾ Vgl. F. A. Mediansky (Anm. 15), S. 11. Porter (Anm. 7), S. 84.

¹⁸⁾ Vgl. Philippine Daily Globe vom 8. Oktober 1987.

¹⁹⁾ Vgl. J. M. van der Kroef, The Philippines: The Problem of the Private Armies, in: Asien, (1985) 25, S. 21.

eigentlich aufgelöst werden. Das Militär hat das bisher zu verhindern gewußt.

Marcos hatte mit der Verhängung des Kriegsrechts weitgehend erfolgreich versucht, die Privatarmeen aufzulösen und zu entwaffnen, um die legale militärische Macht in der Hand der zentralstaatlichen Organe zu vereinigen. Mit der Aufhebung des Kriegsrechts (1981) und der Zunahme der Guerilla in den achtziger Jahren wurde die Bildung von Privatarmeen — insbesondere von Marcos-Anhängern — wieder toleriert und zum Teil aktiv unterstützt. Gegen Ende der Marcos-Zeit, wohl zuerst in Davao, bildeten sich darüber hinaus militant anti-kommunistische private Sicherheitsdienste („vigilantes“), die sich unter dem Aquino-Regime, insbesondere seit 1987, im ganzen Land sprunghaft ausbreiten.

Gegründet wurden diese Gruppen durch örtliche Militärkommandanten, Bürgermeister, einzelne Bürger. In Mindanao rekrutierten sie sich aus militant anti-kommunistischen Sekten. Häufig rekrutierten sie NPA-Überläufer, dörfliche Milizionäre, Arbeitslose, Kriminelle. Die Vigilantes können gewisse Erfolge vorweisen, da sie sich bei ihrer Kommunismenhatz noch weniger an Recht und Ordnung zu halten brauchen, als die staatlichen Ordnungskräfte. Vielleicht hängt ihre Entstehung — bei den veränderten politischen Bedingungen unter Aquino — auch gerade damit zusammen, daß das Militär verunsichert war, ob es sich die bisher praktizierten Menschenrechtsverletzungen so noch weiter leisten konnte, und diese daher lieber an private Gruppen „delegierte“. Opfer dieses hysterischen Anti-Kommunismus sind nicht nur Guerillas und Kommunisten, sondern potentiell alle Linken und Liberalen²⁰⁾.

Diese Vigilantes fanden ihre Förderer in dem zeitweiligen Minister für die Lokalverwaltung, Jaime Ferrer, sowie natürlich bei den Militärs: Ramos, Ito usw. Die Militarisierung schreitet damit weiter voran; wenn auch zunächst nur in martialischen Erklärungen: Verunsichert durch die putschenden Militärs auf der einen, die wachsende kommunistische Guerilla auf der anderen Seite erklärten die 180 Abgeordneten der Regierungsfractionen unter Führung des Sprechers Ramon Mitra, daß sie ihre Anhänger in den Wahlkreisen bewaffnen wollten, „um sich selbst und die Aquino-Regierung gegen Linke, Rechte, und andere Rebellen zu verteidigen“.

²⁰⁾ Vgl. J. Clad, in: FEER vom 23. April 1987, sowie das Institute on Church and Social Issues mit einer ausgewogenen Darstellung, in: The Manila Chronicle vom 31. Oktober 1987; siehe auch R. Clark et. al., Right-Wing Vigilantes and US Involvement. Report of a US-Philippine Fact-Finding Mission to the Philippines vom 20. bis 30. Mai 1987; Manila Bulletin vom 30. Oktober 1987.

gen“. Von einer Bürgerbewaffnung nach Schweizer Vorbild ist die Rede²¹⁾. Das ließ nun wiederum die Marcos-Loyalisten nicht ruhen, nun ihrerseits Vigilantes zu organisieren. Mit diesen wollen sie „nicht die militärischen Rebellen, sondern die Kommunisten“ bekämpfen, wie ein notorisch bekannter Warlord, der ohnehin mit seinen Privatarmeen schon viel Unheil angerichtet hatte, erklärte. Im Februar 1988 kündigte schließlich der linke Gewerkschaftsdachverband (KMU) die Bildung von „Selbstverteidigungskräften“ an, mit denen er sich gegen die „repressiven Akte des Militärs und des Managements“ zur Wehr setzen wolle. Schließlich können nun auch die Landbesitzer, selbst ihre Abgeordneten im Parlament, damit drohen, „ihr Land“ mit Waffengewalt gegen eine mögliche Landreform der Regierung zu verteidigen.

All dies zeigt, daß der Staat sein legales Gewaltmonopol nicht ohne gravierende Folgen für den Rechtsstaat, die Demokratie und den Parlamentarismus aufgeben kann. Der Schutz der Menschen- und Bürgerrechte wird unter diesen Umständen immer mehr zu einer Leerformel. Betroffene Linke und Liberale versuchten noch gegen diesen Strom anzukämpfen und gründeten eine „National Movement to Disband Vigilantes“ (NMDV).

Cory Aquino verhielt sich gegenüber dieser Entwicklung zunächst unschlüssig. Aufgrund ihrer eigenen persönlichen Erfahrungen kann man sich ihre Vorbehalte durchaus ausmalen. Damit wurden die Verhältnisse jedoch eher noch verschlimmert. Es gab eine Förderung dieser Bewegung durch staatliche Organe, aber keine staatliche Politik. Offenbar unter dem Druck der Militärs entschloß sie sich schließlich doch zu einer halbherzigen Anerkennung der privaten Sicherheitsdienste und zu deren Regulierung durch amtliche Richtlinien²²⁾. Kern dieser Richtlinien ist es, daß die Vigilantes offenbar überwiegend unbewaffnet sein sollen. Kaum bewaffnete Vigilantes würden allerdings „weniger als nutzlos“ sein. Sie könnten sich gegen die NPA-Guerilla kaum selbst verteidigen und würden ihre wenigen Waffen auch noch an die Kommunisten verlieren. Es ist daher mehr als zweifelhaft, ob die Vigilantes tatsächlich kontrolliert werden können. Heute weiß man noch nicht einmal amtlicherseits, wie viele Gruppen mit welchen Mitgliedern es überhaupt gibt. Wenige Tage nach Unterzeichnung der Richtlinien wurde deren Philosophie auch schon durch einen Polizeigeneral von Manila konterkariert, der die Bildung von 12 „bewaffneten“ Vigilantengruppen in Manila ankün-

²¹⁾ Manila Bulletin vom 10. Oktober 1987.

²²⁾ Die Richtlinien sind abgedruckt in: Südostasien aktuell, März 1988, S. 159 ff.

digte, die „Kriminelle, Terroristen, Rebellen und andere Unruhestifter“ bekämpfen und auch Verhaftungen vornehmen können sollten. Eine rechtlich einwandfreie Verstärkung der Kampfkraft ist nur durch eine Erhöhung der Mannschaftsstärke der AFP möglich. Selbst wenn die operative Kampfkraft erheblich verbessert werden könnte, würden die AFP sich einer wahren Sisyphusarbeit gegenübersehen: Die NPA hat nicht nur erheblich mehr Kämpfer als Waffen, kann also Verluste umgehend ersetzen; sie hat auch eine breite zivile Massenbasis, aus der sie weitere Kämpfer rekrutieren kann.

Diese Basis liegt in den von ihr kontrollierten, verdeckten und legalen Massenorganisationen in den Städten wie in den von ihr kontrollierten bzw. infiltrierten Dörfern. Von den 41 630 Dörfern galten, Mitte 1987, 3 066 (oder 7 %) als von der CPP/NPA in dem Sinne „beeinflußt“, daß mehr als 50 % der Bevölkerung sich ihnen zugehörig fühlten und Parteiorganisationen, quasi eine revolutionäre Gegenverwaltung, aufgebaut worden sind. Weitere 4 993 Dörfer (12 %) galten als „infiltriert“. Es existieren schon lokale Zellen mit einem gewissen lokalen Anhang von mehr als 10 % der Dorfbevölkerung²³⁾. Unterstellt man, daß Opposition und Indifferenz zur CPP/NPA in den Dörfern kaum noch möglich ist, wo diese ihre revolutionären Strukturen voll ausgebildet hat, so könnte man schätzen, daß sie eine ländliche Massenbasis von circa zwei Millionen Menschen in den von ihr kontrollierten Dörfern, vielleicht eine weitere dreiviertel Million in den übrigen Dörfern hat.

Wie die revolutionären Strukturen in den Dörfern aussehen, wissen wir eigentlich nicht genau. Die NPA hat hier, meist nach sorgfältiger Vorbereitung und auf etwaige persönliche Beziehungen aufbauend, eine Gegenverwaltung aufgebaut, die Steuern erhebt, „Recht und Ordnung“ (gegen kleine Kriminelle) durchsetzt, Serviceleistungen anbietet. Diese Dörfer liegen oft in peripheren, schwer zugänglichen Gebieten, nicht selten wohl ohne Straßenanschluß. Staatliche Dienstleistungen wurden daher hier vermutlich meist ebenso wenig gesehen wie die staatlichen Ordnungskräfte, die mit ihrer geringen Mannschaftsstärke nicht in allen Dörfern präsent sein können. Um „befreite Gebiete“ im Sinne der maoistischen Guerillastrategie handelt es sich deshalb wohl noch nicht, da diese Dörfer noch keine sicheren Rückzugsgebiete für die Guerilla darstel-

²³⁾ Weitere 8 059 Dörfer (19 %) gelten als bedroht. Es gibt hier erste Infiltrationsversuche der CPP/NPA bzw. diese Dörfer liegen in der Nachbarschaft von „beeinflußten“ oder „infiltrierten“ Dörfern. Diese Datenangaben stützen sich auf Erkenntnisse der AFP und eigene Interviews in Camp Aguinaldo, Oktober 1987.

len, die sie im Zweifelsfall erfolgreich verteidigen könnte. Der Zutritt einzelner Polizisten, Politiker und Wahlkämpfer, Staatsbeamter oder Fremder ist jedoch gleichfalls nicht möglich. Die ländliche Massenloyalität gegenüber der NPA gründet auf einem insgesamt kaum zu durchschauenden Konglomerat aus der Anerkennung nachweisbarer „staatlicher“ Leistungen der NPA²⁴⁾, politischer Überzeugung, Abenteuerertum und bäuerlichem Protestverhalten sowie von sozialem und physischem Zwang.

In den Dörfern mit einer revolutionären Gegenverwaltung rekrutiert die NPA eine (zunächst) unbewaffnete Miliz, angeblich mindestens zehn (junge) Männer oder Frauen pro Dorf. Diese erfüllen zunächst Späher-, Sicherungs- und Zuträgeraufgaben (für die NPA). Aus dieser Miliz wird der Nachwuchs für die NPA-Kämpfer rekrutiert. Darüber hinaus hat die NPA eine breite, zahlenmäßig schwer zu bestimmende Massenbasis in den Städten, aus der sie ihre militärischen und politischen Führungskader bezieht.

Selbst eine wesentliche Steigerung der „Abschußrate“ von NPAs — um dieses brutale Wort zu benutzen — würde kaum einen wesentlichen Einfluß auf die Guerilla haben, die ja schon bisher nicht unbedeutliche Verluste ersetzen und sogar ergänzen konnte. Wie steht es mit der Vertreibung der Guerilla aus den Basen, aus denen sie ihren humanen und materiellen Nachschub bezieht? Die Bildung von Vigilantes und vereinzelt von Todesschwadronen der Militärs kann als Versuch gewertet werden, die städtische Infrastruktur der Guerilla zu „bereinigen“. Damit könnten noch am ehesten Erfolge erzielt werden, allerdings zu einem sehr hohen Preis.

Seit 1981 gibt es ein integriertes Counter-Insurgency-Programm, das durch eine Kombination von militärischen Operationen und wirtschaftlichen Dienstleistungen die NPA aus den von ihnen kontrollierten Dörfern wieder vertreiben und die Dorfbewohner für den Staat gewinnen will. Kernpunkt der Strategie ist die Überlegung, daß die NPA-Dörfer bisher kaum in den Genuß der staatlichen Leistungsverwaltung gekommen sind und daher relativ leicht die Beute der NPA geworden seien. Die

²⁴⁾ Vgl. die nahezu idyllische Schilderung von F. Nemenzo, Rectification process in the Philippine communist movement, in: L. Joo-Jock (ed.), Armed Communist Movements in Southeast Asia, Singapore 1984, S. 81. Nemenzo kennt meines Wissens die von der NPA kontrollierten Dörfer ebenso wenig aus eigener Anschauung wie C. R. Carlos, die, auf der Basis eines Interviews mit NPA-Führern außerhalb dieser Dörfer, eine ähnlich positive Darstellung gibt: Communist Insurgency in the Philippines. A Case Study of Region X. A Paper presented at the 28th Annual Scientific Meeting of the International Studies Association, Washington 1987.

Strategie erfolgt in vier Phasen, die mit den Schlagworten „säubern, halten, konsolidieren, entwickeln“ umschrieben werden. Die unter Marcos entwickelte Strategie („Oplan Katagatan“) wird unter Aquino — unter veränderter Bezeichnung: „Oplan Mamayan“ — praktisch fortgesetzt²⁵).

Die militärischen Operationen in NPA-kontrollierten Gebieten erwiesen sich alles andere als einfach. Die Dorfbevölkerung ist meist nicht besonders kooperationsbereit, die Identifizierung und Isolierung kommunistischer Kader ist daher schwierig. Häufig wußte man sich nicht anders als mit erzwungenen Umsiedlungen ganzer Dörfer, Haus zu Haus-Durchsuchungen und intensiven Befragungen („zoning“) zu helfen. Diese Operationen wurden mit einiger Intensität und Brutalität durchgeführt, was kaum geeignet ist, die Dorfbevölkerung für die Regierung zu gewinnen, allenfalls sie einzuschüchtern. Schon 1981 hatte Marcos durch die Einrichtung von zivil-militärischen „Peace and Order Councils“ auf allen Ebenen der Regierung die zivile Verwaltung in die Counter-Insurgency-Maßnahmen zu integrieren versucht. Diese Maßnahmen funktionierten aber gerade in den Guerillagebieten nicht und schiefen in den letzten Jahren wieder ein. Aquino versuchte sie im November 1987 zu reorganisieren und wiederzubeleben.

Bisher zeigte sich die zivile Leistungsverwaltung aber nicht eben begeistert, in den Guerillagebieten aktiv zu werden, und viele Militärkommandanten waren zudem nicht sonderlich von der zivilen Counter-Insurgency überzeugt oder an ihr interessiert. Dennoch hat die Strategie Oplan Katagatan offenbar einige Erfolge in dem Sinne aufzuweisen, daß zuvor von der NPA kontrollierte Gebiete von dieser „gesäubert“ werden konnten. Da diese Operationen einen erheblichen Einsatz von Menschen und Material erfordern, können sie jedoch nur punktuell durchgeführt werden. Es kann damit nicht verhindert werden, daß die örtlich operierende NPA sich in andere, ruhigere Gebiete zurückzieht, den Schwerpunkt ihres Kampfes einfach verlagert und später vielleicht sogar wieder zurücksickert²⁶). Die Motivation der Armee, sich in kaum erschlossenen, unwirtlichen Berggebieten lange aufzuhalten, ist nicht sehr groß. Für sie ist es schon eine Zumutung, oft mehr als fünf Jahre in einer Provinzgarnison auszuharren, da keine Ersatztruppen zur Rotation zur Verfügung stehen. „In den Kleinstädten ist es aber immer noch komfortabler als das harte Leben in den verarmten Dörfern.“²⁷)

²⁵) P. Aguirre, Readings on Counterinsurgency, Quezon City 1987, S. 66 f.

²⁶) Vgl. J. P. Magno/J. Gregor (Anm. 15), S. 514.

²⁷) Interview, Camp Aguinaldo, November 1987.

Dennoch bemüht sich General Ramos in letzter Zeit verstärkt, einen möglichst großen Teil der Armee in den vorgeschobenen Linien dauerhaft zu stationieren und die Überbesetzung militärbürokratischer Wasserköpfe in der Etappe auszudünnen. Wie erfolgreich er dabei ist, ist noch nicht abzusehen.

3. Eine friedliche Überwindung des Krieges ist nicht in Sicht

Da die militärischen Auseinandersetzungen den Blutzoll des Krieges allenfalls weiter anheben, kaum aber eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung bringen können, stellt sich die Frage, ob es wirklich keine politische Lösung zu seiner Überwindung gibt. Ein Verhandlungsfriede scheint im Augenblick nicht möglich zu sein. Kurz vor dem Honasan-Putsch im August 1987 richtete Cory Aquino zwar noch ein „Office of the Peace Commissioner“ ein, das die Verhandlungen mit den bewaffneten Gruppen (NDF/NPA, MNLF, CPLA) koordinieren und integrieren sollte, seit dem Putsch wird ein Verhandlungsfriede jedoch kategorisch ausgeschlossen. Ein Kompromißfrieden welcher Art auch immer, der über eine Amnestie der kommunistischen Rebellen hinausgeht, wird von wesentlichen Teilen der Armee und vom größten Teil des politischen Establishments nicht akzeptiert oder toleriert. Die Friedensverhandlungen²⁸) mit der NDF litten, wie erwähnt, unter zahlreichen Provokationen von Extremisten beider Seiten, die schließlich den Vorwand für den Abbruch lieferten. Die Forderungen der NDF, an der Regierung beteiligt zu werden und die neue Verfassung zur Disposition zu stellen, waren für die Regierung ebenso unannehmbar, wie die Vorstellung, daß — nach einem Friedensschluß — die NPA im Besitz ihrer Waffen bleiben sollte (obwohl man die Entwaffnung der NPA gerechterweise an die Entwaffnung anderer privater Banden von Warlords, Vigilantes usw. hätte binden können). Das Verbleiben der US-Basen im Lande ist zwar auch in der Regierungskoalition umstritten, es zeichnet sich aber doch eine deutliche und militante Mehrheit für ihr Verbleiben ab. Diese zentrale Forderung der Linken — nicht nur der NDF, sondern auch der demokratischen Linken — ist kaum konsensfähig. Da nicht zuletzt die USA²⁹) ihre Philippinen-Politik

²⁸) Vgl. A. B. Brillantes, Insurgency and Peace Policies of the Marcos and Aquino Governments: An Initial Inquiry, Third National Conference on Public Administration, 28. — 30. September 1987, S. 10 ff.; T. Guingona, The Peace Talks. Forging Harmony and Solidarity, in: Dookien Times Yearbook 1986/87, S. 66 f.; The Manila Chronicle vom 22. Januar 1987 (mit den Positionen beider Seiten).

²⁹) Vgl. P. Bacho, US Policy Options Toward the Philippines, in: Asian Survey, XXVII (1987) 4.

ganz wesentlich unter dem Gesichtspunkt der Sicherung ihrer Basen sehen und durchaus nicht zimperlich bei ihren Einwirkungsversuchen sind, kann eine schwache Aquino-Regierung — selbst wenn sie es wollte — es sich kaum leisten, die Pachtverträge auslaufen zu lassen³⁰⁾.

Die Unterhändler der Regierung brachten noch andere Verhandlungspunkte ein, die aber keine weitere Rolle gespielt haben:

1. Mitwirkung bei einem schnellen wirtschaftlichen Gesundheitsprogramm, medizinische Versorgung verwundeter NPA's und deren Rehabilitierung;
2. Sozialprogramme, inklusive Mitwirkung in Landreformprojekten und Genossenschaften;
3. Wirtschaftsreformen im Rahmen der Verfassung, die in bestimmten Bereichen eine Veränderung der Kapitalbeteiligung und des gesellschaftlichen Besitzes an den Produktionsmitteln einschließt;
4. ehrenhafte Amnestie für die NPA's.

Trotz oder gerade wegen des Scheiterns der Verhandlungen war die Aquino-Regierung natürlich frei, durch Wirtschafts- und Sozialreformen die Bedingungen zu überwinden, die die Ausbreitung der Guerilla offensichtlich mit ermöglichten, wenn nicht sogar rechtfertigten.

Bisher bemühte sie sich im wesentlichen allerdings nur darum, den aufgabebereiten NPA's Brücken zu bauen, „unter das Gesetz“ (wie es amtlich so schön heißt) zurückzukehren, um damit die Guerilla auf ihren harten Kern zu reduzieren. Amnestieangebote hatte verschiedentlich schon Marcos³¹⁾ — zuletzt im August 1985 — mit wechselndem Erfolg ausgesprochen. Während die Moslem-Separatisten der MNLF erheblich geschwächt werden konnten, war man gegenüber der NPA weit weniger erfolgreich. Von 1983—1986 (also inklusive dem ersten Aquino-Jahr) gaben zusammen nur 1 109 NPA-Kämpfer, 2 590 Aktivisten und 53 927 Anhänger („mass base“) auf. Im gleichen Zeitraum wurden

2 147 NPA's und 1 792 Aktivisten gefangengenommen³²⁾.

Cory Aquino proklamierte noch während der Verhandlungen mit der NDF am 24. Dezember 1986 ein „National Reconciliation and Development Program“ (NRDP) und gewährte Ende Februar 1987 allen Überläufern ein zunächst auf ein halbes Jahr befristetes Amnestieangebot, das dann um ein weiteres halbes Jahr verlängert wurde. Das Programm sollte zwei Komponenten haben:

1. „Entwicklung des ländlichen Raumes“: Durchführung der notwendigen sozialen, politischen und ökonomischen Reformen insbesondere in den Notstands- und den vernachlässigten Gebieten des Landes;
2. „Nationale Versöhnung“: Integration der Überläufer in ein „produktives Gemeinschaftsleben“.

Das Programm war nicht eben üppig ausgestattet und reduzierte sich bis zum November 1987 auf die Überläuferkomponente. Man hoffte, 1987 5 000 NPA's zur Aufgabe bewegen zu können. Nach einem halben Jahr hatten — nach ihrer eigenen Bezeichnung — 2 559 NPA-Kämpfer, 2 497 Aktivisten, 1 170 Verwandte derselben und 6 447 Anhänger sich bei den dafür eingerichteten Sammelstellen gemeldet. Die Überläufer wurden einem dreitägigen Umerziehungsworkshop unterzogen und mit dem Notwendigsten versorgt (etwa Geld, Medikamente, Beratung), einige erhielten eine Fachausbildung, anderen wurde eine Arbeit vermittelt, viele sollen eigene Parzellen zur Landbewirtschaftung bekommen. Ob tatsächlich alle Überläufer eine Dauerexistenz bekommen, war im November 1987 noch nicht abzusehen. Obwohl das materielle Angebot ortsüblich bescheiden ausfiel, mochte mancher Guerillakämpfer es attraktiv genug finden, sich in den dafür eingerichteten Bayanihan-Zentren zu melden. Ob das alles wirklich NPA's und ihre Anhänger waren, ist schwer zu sagen. Obwohl für jede abgelieferte Waffe zu deren Marktwert ein zinsloses Darlehen (das ist praktisch ein Geschenk), zur Hälfte in bar, zur Hälfte in Betriebsmitteln, ausgezahlt werden sollte, brachte kaum mehr als jeder zehnte NPA-Kämpfer eine Waffe mit, darunter nicht wenige Weltkriegsflinten. Für die 335 Waffen wurden im Durchschnitt 2 100 Peso ausgezahlt. Für die Überläufer, die sich nun um ihre Sicherheit sorgten, kann praktisch auch nichts anderes getan

³⁰⁾ Vgl. J. A. Gregor/V. Aganon, *The Philippines Bases. US Security at Risk*, Washington 1987. In den Philippinen gibt es eine breite kritische öffentliche Meinung und Literatur, darunter u. a.: P. A. Paez, *The Bases Factor. Realpolitik of RP-US Relations*, Manila 1985; R. Simbulan, *The Bases of our Insecurity. A Study of the US Military Bases in the Philippines*, Manila 1985; L. W. McDonough (ed.), *The US Military Bases in the Philippines: Issues and Scenarios*, Quezon City 1986.

³¹⁾ Einen Überblick über die Verordnungen findet sich bei A. B. Brillantes (Anm. 28), S. 29 f.

³²⁾ Ich konnte nicht ermitteln, wieviele Waffen diese Kämpfer mitbrachten, um dadurch die „Qualität“ dieser Überläufer einschätzen zu können. Von der MNLF sollen 1972—1985 699 Kommandeure, 30 612 Kämpfer (mit 13 735 Waffen) und 23 812 Anhänger übergelaufen sein. Unv. Unterlagen.

werden, als ihnen zu empfehlen, sich den antikommunistischen Vigilantes anzuschließen³³).

So scheint es, daß sich die Philippinen in einem Krieg ohne absehbares Ende befinden. Sie wären nicht das einzige Land in der Dritten Welt. Die humanen Kosten dieses Krieges steigen. Die gerade erst geschaffene liberale, demokratische Ordnung droht durch den Krieg ausgehöhlt, wenn nicht sogar ganz beseitigt zu werden. Die materiellen Kosten, gemessen an den durch die Kriegshandlungen gebundenen sowie den zerstörten Ressourcen, waren bisher nicht so hoch, daß sie die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung ernsthaft behindert hätten. Das mag sich in der Zukunft ändern. Auch die Unternehmer werden zunehmend unruhiger und fordern eine Verschärfung der Counter-Insurgency. Wenn eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik, die einem größtmöglichen Teil der Bevölkerung produktive Arbeit ermöglicht und ihn an der Wohlstandsentwicklung teilnehmen läßt, ein nicht-militärisches Instrument ist, um die Ausbreitung der Guerilla einzuschränken, so sind die Maßnahmen der Aquino-Regierung bisher sehr bescheiden geblieben.

Die labile politische Gesamtlage, der Machtwechsel, die Militärputsche und Rebellionen, die häufigen Ministerwechsel, die Wahlen und die Mittelkürzungen (im operativen Bereich) haben in den letzten zwei oder drei Jahren (wenn man das letzte Marcos-Jahr noch einbezieht) in vielen Bereichen der Verwaltung praktisch zu einem Stillstand geführt. Politische Reformprogramme, über die Auflösung der Kumpanei-Wirtschaft von Marcos hinaus, wurden praktisch kaum formuliert und erlassen, geschweige denn implementiert. Das Trauerspiel um das „Umfassende Agrarreformprogramm“

³³) Interviews im National Reconciliation and Development Council, Quezon City, Oktober/November 1987; unveröffentlichte Unterlagen.

(CARP), das die begrenzte Reform von Marcos weit in den Schatten stellen sollte, bisher aber immer noch nicht verabschiedet wurde, ist ein Zeugnis dafür. Um überhaupt auf diesem Gebiet etwas zu machen, hat man vorerst die Reform von Marcos fortgeführt. Die Regierung Aquino muß mit der „Erblast“ der Marcos-Schulden leben; diese vermochte man zum Teil umzuschulden und damit noch weiter zu erhöhen. Eine Lösung für die Philippinen ist damit ebensowenig in Sicht, wie für die meisten anderen Staaten der Dritten Welt. Die aktuelle Belastung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau sollte jedoch nicht überbewertet werden. Es gibt einen Verwendungsstau für Entwicklungshilfsgelder, d. h. es gibt mehr Hilfszusagen, als die Bürokratie in Manila tatsächlich verwenden kann³⁴).

Die Philippinen erlebten 1987, nach Jahren der Stagnation und des wirtschaftlichen Rückgangs, erstmals wieder ein nicht unbeachtliches wirtschaftliches Wachstum (5 Prozent), das auch nennenswert über dem Bevölkerungswachstum liegt (2,7 Prozent). Ein guter Teil dieses Wachstums erfolgte jedoch durch Auslastung vorhandener Kapazitäten, gutes Wetter und günstigere Weltmarktpreise in der Landwirtschaft. Dennoch: Eine Umfrage der Zentralbank ergab, daß 42 Prozent der in Metro-Manila befragten Industriebetriebe für die erste Hälfte 1988 Expansionspläne hatten³⁵). Das ist sicher ein Lichtblick. Die breite Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung — fast jeder zweite Arbeitssuchende hat keine oder nicht genug Arbeit — wird sich jedoch selbst durch eine erfolgreiche wirtschaftliche Wachstumspolitik kaum überwinden lassen.

³⁴) Anfang 1988 betrug dieser Rückstau 2,2 Mrd. US-Dollar; dazu J. Clad, in: FEER vom 4. Februar 1988, S. 76; ferner Financial Post vom 5. November 1987; Philippine Daily Globe vom 3. November 1987.

³⁵) Financial Post vom 24. Dezember 1987.

Dieter Nohlen: Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25—26/88, S. 3—18

Im vergangenen Jahrzehnt wurden in einigen Ländern der Dritten Welt Demokratien eingeführt. Mit dieser Entwicklung, die sich auf Lateinamerika konzentriert hat, sind viele Fragen verbunden, u. a. die, wie die Regimewechsel zu erklären sind und ob diese Demokratien Bestand haben.

Was den Übergang zur Demokratie anbelangt, so hat die darauf spezialisierte vergleichende Transitionsforschung einerseits festgestellt, daß es kein bestimmtes Modell gibt, nach dem diese Prozesse abgelaufen sind. Andererseits konnte sie aufzeigen, welchen Variablen besondere Bedeutung zukommt: der politischen Tradition eines Landes, dem Typ des autoritären Systems, das überwunden wird, sowie den verschiedenen Akteursgruppen (externen, regimeträgenden, oppositionellen).

In der Frage, ob sich die neuen Demokratien konsolidieren können, ist Skepsis angezeigt. Die Vorbelastrungen der Demokratien sind soziokultureller, sozioökonomischer und politisch-institutioneller Natur. Im Ergebnis führen sie zu einer — im Verhältnis zu den wirtschaftlichen und sozialen Problemen — zu geringen Leistungsfähigkeit der Demokratien. Vor allem bleibt die soziale Entwicklung begrenzt. Deshalb sind vor allem soziale Reformen notwendig. Ohne „mehr Demokratie“ in dieser qualitativen Hinsicht (mehr soziale Demokratie) läßt sich der quantitative Trend der achtziger Jahre (mehr politische Demokratie) wahrscheinlich nicht aufrechterhalten.

Hildegard Kunz: Zum Verhältnis von Kirche und Politik auf den Philippinen. Die Rolle der katholischen Kirche beim Machtwechsel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25—26/88, S. 19—29

Nach mehr als zwanzigjähriger Herrschaft wurde im Februar 1986 auf den Philippinen Ferdinand Marcos von Corazon Aquino im Präsidentenamt abgelöst. Der Bischofskonferenz und einzelnen Bischöfen des Landes kam während der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Machtwechsel eine wichtige Funktion zu, so daß von verschiedenen Seiten die Frage gestellt wurde, ob die katholische Kirche des Landes zu „politisch“ sei.

Die katholische Kirche der Philippinen ist aufgrund ihrer historischen Tradition und eines sich nur allmählich durchsetzenden Verständnisses von den Aufgaben einer „Kirche in der Welt von heute“ eine eher konservative Institution in der Gesellschaft. So war es in den siebziger Jahren auch nur eine kleine Minderheit der philippinischen Bischöfe, die aufgrund ihrer öffentlich geäußerten Kritik an den negativen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen der autoritären Marcos-Herrschaft als Regimegegner galten.

In den achtziger Jahren häuften sich die Zusammenstöße zwischen Kirchenangehörigen und Staatsorganen; ein nicht unbeträchtlicher Teil der Kirchenmitglieder — Laien ebenso wie Angehörige des Klerus — sympathisierte mit den Zielen der marxistischen Oppositionsbewegung, unterstützte den kommunistischen, bewaffneten Untergrund oder schloß sich diesem sogar an. Eine die katholische Kirche ebenso wie die Gesamtgesellschaft betreffende Polarisierung hinsichtlich politisch-ideologischer Fragen und der sich rapide verschlechternde wirtschaftliche und soziale Allgemeinzustand der Philippinen führten dazu, daß auch bei Teilen der überwiegend gemäßigt-konservativ eingestellten Mitglieder der Kirchenhierarchie das Interesse an einer Beendigung der Marcos-Herrschaft wuchs. Im Vorfeld und nach der betrügerisch verlaufenden Präsidentschaftswahl ebenso wie während der darauf folgenden, kurzen Militärrevolte, die von weiten Teilen der Bevölkerung — noch verstärkt durch entsprechende Aufrufe der katholischen Kirche — unterstützt wurde, setzte sich die Bischofskonferenz für die Oppositionskandidatin Aquino ein, der nach ihrer Einschätzung das Präsidentenamt zustand.

Unter der Regierung Aquino, die ihre Reformfähigkeit im sozialen und wirtschaftlichen Bereich noch unter Beweis zu stellen hat, muß die katholische Kirche darauf achten, daß sie nicht als „Cory Church“ mißverstanden und zu eng mit ihr identifiziert wird. Vielmehr kommt es darauf an, daß sie die ihr unter der Marcos-Herrschaft nur ganz allmählich zugewachsene Funktion einer kritischen Instanz in der Gesellschaft, die Mißstände anprangert und Forderungen nach fundamentalen sozial-strukturellen Reformen stellt, auch weiterhin beibehält.

Rolf Hanisch: Die Regierung Aquino zwischen Militärputsch und kommunistischer Rebellion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25—26/88, S. 31—45

Im Februar 1986 brach unter weltweiter Anteilnahme das autoritäre Marcos-Regime auf den Philippinen zusammen. Damit war der Weg frei für die Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen, die Sicherung der Bürger- und Menschenrechte und einen neuen Anlauf zur Überwindung der drückenden Probleme des Landes: der kommunistischen und moslemischen Guerillabewegungen sowie der Wirtschafts- und Sozialkrise. Es konnte wohl nicht überraschen, daß die Hypotheken der Marcos-Zeit nicht ohne weiteres abzutragen sein würden und die bunte Anti-Marcos-Koalition zunächst einmal erhebliche Schwierigkeiten mit sich selbst haben würde.

Die Rückkehr zu demokratisch-parlamentarischen Einrichtungen gelang dennoch — mit einigen Verzögerungen — innerhalb von zwei Jahren. Es sieht bisher jedoch nicht so aus, als ob demokratische Verhältnisse sich damit wieder fest und unwiderruflich etabliert hätten. Die junge Demokratie wird bedroht durch die Militanz von rechts und links. Es gibt eine breite demokratische Strömung in der Mitte, die sich jedoch bislang nicht in Massenparteien zu organisieren und zu institutionalisieren vermochte. Dieser langwierige Prozeß der Re-Demokratisierung, die Abwehr tatsächlicher und potentieller Militärrebellionen und Putsche, die Diskussion um einen Ausgleich mit und/oder eine effizientere Bekämpfung der kommunistischen Guerilla haben die Energien des Aquino-Regimes ebenso gebunden, wie Flügelkämpfe der es tragenden Kräfte und die Führungsschwäche der unerfahrenen Präsidentin. Die Problemlösungskapazitäten des Regimes im wirtschaftlichen und sozialen Bereich blieben daher bisher eher bescheiden. Das Militär hat — in einem indirekten Zusammenspiel zwischen putschistischen und regimeloyalen Teilen — die Aquino-Regierung „rechts“ angebunden und schließlich auf eine militantere Bekämpfung der kommunistischen Guerilla festgelegt. Dieser Krieg kann jedoch weder von der Regierung, noch von der Guerilla gewonnen werden. Eine politische Lösung ist gleichfalls nicht in Sicht. Hingegen steigen die humanen und materiellen Kosten wie auch die Belastung für die junge Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte.