

## Formen und Dynamiken politischer Gewalt in den Philippinen

Kreuzer, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreuzer, P. (2007). *Formen und Dynamiken politischer Gewalt in den Philippinen*. (HSFK-Report, 8/2007). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283394>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Peter Kreuzer

# Formen und Dynamiken politischer Gewalt in den Philippinen

HSFK-Report 8/2007



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [kreuzer@hsfk.de](mailto:kreuzer@hsfk.de) · Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 978-3-937829-56-2**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Diese Studie widmet sich dem Phänomen politischer Gewalt in den Philippinen, einem Land, das durch eine breite und lautstarke Zivilgesellschaft, eine freie Presse und durch wiederholten Wechsel politischer Amtsträger, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, gekennzeichnet ist. Politische Gewalt wird durch diese Kontexte geprägt und prägt sie ihrerseits. Der Schwerpunkt dieser Studie liegt jedoch nicht auf dem offensichtlichen Spannungsverhältnis von Demokratie und politischer Gewalt, sondern auf der Beschreibung konkreter Strukturzusammenhänge, in denen unterschiedliche Formen politischer Gewalt ausgeübt werden. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf Gewaltformen, die von Vertretern des politischen Establishments direkt ausgehen oder von diesen toleriert werden.

In einer kurzen, überblicksartig gehaltenen Darstellung wird Gewalt gegen kritische Personengruppen skizziert (Journalisten, politische Aktivisten). An diese Skizze schließen sich detailliertere Studien zweier anderer Formen der Gewalt an. Zum einen wird herausgearbeitet, wann intra-elitäre Gewalt zu eskalieren droht, wann und wie sie innerhalb des herrschenden Paradigmas politischer und sozialer Herrschaft unterbunden werden kann, und unter welchen Bedingungen Gewalt aus Sicht der überlokal herrschenden Elite zu einem Problem wird, das ein Eingreifen erfordert. Zum anderen wird skizziert, welche politische und soziale Bedeutung der Anwendung extralegalen Gewalt gegenüber sozialer Devianz (Kriminalität) zukommt. Diese Studien werden an national prominenten Beispielen durchgeführt. Intra-elitäre Gewalt wird im Rahmen von zwei ländlichen Regionen des Landes (Abra, Maguindanao), extralegale Gewaltstrategien gegen Kriminelle mittels einer Betrachtung von zwei Großstädten (Davao-City, Cebu-City) beschrieben und analysiert. Andere Formen politischer Gewalt wie die rurale Gewalt oder aber die im Kontext der Auseinandersetzung mit den muslimischen und kommunistischen Rebellen werden nicht thematisiert.

Ogleich in den Philippinen die Herrschenden seit Jahrzehnten aus Wahlen hervorgehen und in dieser Hinsicht die Jahre der Diktatur unter Marcos als Abweichung von einer stabilen Norm gelten müssen, wird das Land bis heute von einer größeren Zahl politisch mächtiger Familien regiert, die sich an den Schalthebeln der Macht zwar abwechseln, aber kaum „klassenfremde“ Elemente in ihre Reihen aufgenommen haben.

Für diese herrschende Elite bedrohlich sind insbesondere zwei Gruppen: Journalisten, die kritisch über einzelne Personen und Familien berichten, sowie „linke“ Bewegungen und Parteien, die auf fundamentale Veränderungen der sozialen, ökonomischen und politischen Struktur hinarbeiten. Gegen diese Personengruppen richtet sich eine größere Zahl politischer Morde, denen in den letzten Jahren mehrere hundert Menschen zum Opfer gefallen sind. Da die Zahl der Morde mit wachsendem Abstand zur Diktatur nicht sinkt, ist anzunehmen, dass diese Gewaltform der philippinischen Politik eingeschrieben ist.

Ebenfalls vom Establishment zu verantworten, jedoch generell „horizontal“ gerichtet, ist die intra-elitäre Gewalt, der immer wieder eine Reihe von Politikern, in der Regel auf der lokalen politischen Ebene, zum Opfer fallen. Diese Gewalt wird zur Bestätigung oder

Readjustierung der politischen Machtbalance zwischen den mächtigen Familien und Strongmen eingesetzt. Sie eskaliert immer wieder, weil politische Posten in vielen Regionen zentrale Grundlage von Patronage sind und dementsprechend der politische Wettstreit um diese Positionen scharf geführt wird. Hinzu kommt, dass lokale Eliten die Polizei kontrollieren und diese zu privaten Zwecken einsetzen. Teilweise verfügen lokale Machthaber über eigene Privatarmeen, die auch zum Zweck der Machtsicherung bzw. -steigerung verwendet werden.

Die spezifische Form der Organisation des staatlichen Gewaltmonopols stellt im Idealfall seit Jahrzehnten sicher, dass politische Familien in ihren Heimatteritorien private Gewaltmonopole errichten können, die als staatliche Gewalt formal legitimiert sind. Die vielen lokalen Monopole setzen sich zu einem nationalen „Oligopol“, in der Form eines „Kartells“ politischer Macht und „staatlicher“ Gewalt, zusammen. Wenn und soweit die lokale Monopolstellung im Kontext eines landesweiten Oligopols gegeben ist, kann auch unter diesem System Gewaltausübung in Grenzen gehalten werden. Kritisch wird es dann, wenn ein lokales Monopol noch nicht besteht oder zerbricht und sich in ein Oligopol der Gewalt verwandelt, das nach seiner Remonopolisierung strebt. Kritisch wird es auch, wenn ein lokaler Monopolist versucht, seine Macht in die Territorien anderer lokaler Monopolisten auszudehnen. Im Effekt folgt die Gewalt zwei sich überlagernden Zyklen: zum einen dem Wahlzyklus und zum anderen dem Zyklus von lokaler Monopolbildung, -stabilisierung und -verfall.

Die extralegale Tötung von Kriminellen ist, wie die Gewalt gegen Journalisten und politische Aktivisten, „vertikal“ gerichtet. Vielfach steht die lokale Politik nicht in Gegnerschaft zu den selbsternannten Hütern des „Rechts“, sondern bringt ihre Sympathien für das Handeln der Mörder unzweideutig zum Ausdruck und wird allgemein als Auftraggeber angenommen.

Politisch ist diese Gewalt insoweit, als sie nicht nur darauf abzielt, die Zahl der Kriminellen zu reduzieren, sondern auch der Herrschaftsstabilisierung dient. Die Botschaft an die Masse ist eindeutig: Schutz gegen Kriminalität kann gegeben werden. Er ist aber nicht an das Gesetz gebunden, sondern an den Willen einzelner Personen. Bei der extralegalen Gewalt gegenüber Kriminellen handelt es sich um eine spezifische Subform der Establishment-Gewalt, ausgeübt durch Mitglieder des gesellschaftlichen Establishments oder aber durch deren Agenten, durch die Recht und Ordnung scharf konturiert und gleichzeitig als der Kontrolle der ihnen Unterworfenen entzogen definiert werden. Ziel ist es, die Kontrolle *über* die Gemeinschaft aufrechtzuerhalten.

Die in diesem Report besprochenen Gewaltformen – gegen politische Gegner und deren Gefolgsleute, aber auch gegen politische wie kriminelle Devianz – dienen auf je eigene Weise dazu, die Strukturierungsprinzipien der Gesellschaft, insbesondere die Zentralität des Patrons, im allgemeinen Bewusstsein zu halten und als Grundlage sozialer Austauschbeziehungen in einem institutionellen Umfeld (staatlich, demokratisch) zu stabilisieren, das in seinen zentralen Strukturierungsprinzipien auf die Abschaffung der klientelistischen Ordnung abzielt.

Für alle dargestellten Formen der vom Establishment ausgehenden Gewalt ist die scheinbare Schwäche des Staates bei der Strafverfolgung funktional, ja notwendig. Ein im institutionellen und rechtsstaatlichen Sinn stärkerer Staat würde die zentrale Stellung der Patrone unterminieren. Insofern haben die politischen Eliten kaum ein Interesse an einer erfolgreichen Durchsetzung eines entprivatisierten staatlichen Gewaltmonopols.

Der vorliegende Report legt nahe, das Versagen des philippinischen Staates bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes Sicherheit weniger als Versagen, als vielmehr als notwendige Komponente einer sozialen und politischen Ordnung zu interpretieren, die vor allem darauf abzielt, die Herrschaft der Wenigen über die Vielen sicherzustellen.

Will man der politischen Gewalt entgegenarbeiten, so erscheint eine weitere Demokratisierung, die in den Philippinen gern im Sinn von Dezentralisierung gedacht wird, nicht erfolgversprechend, da so vielfach die autonome Machtposition der lokalen Eliten gestärkt würde. Ebenso wenig sinnvoll erscheint ein Ansatz, der die soziokulturellen Grundlagen der Gewaltanwendung zu verändern versucht, etwa im Sinne einer Abkehr von einer „Kultur der Gewalt“ hin zu einer „Kultur des Friedens“, da hierfür keine geeigneten Strategien zur Verfügung stehen.

So bleibt die Reform der Institutionen, für die drei Ansatzpunkte vorgeschlagen werden:

- Eine Reform des Polizeirechts, die den Lokalpolitikern die Kontrolle über die Polizei entzieht und, weiter gefasst, darauf abzielt, diese Kontrollgewalt zu zentralisieren und gleichzeitig die staatlichen Organe grundsätzlich besser von den Einflüssen der Politik abzuschirmen.
- Eine Abschaffung der staatlichen Finanzmittel (Priority Development Assistance Fund), über deren Verwendung bislang von den einzelnen Politikern (Abgeordnete und Senatoren) autonom und weitestgehend ohne Kontrolle entschieden wurde, und die daher als zentrale Finanzmittel zur Aufrechterhaltung von Patronagesystemen genutzt werden konnten.
- Eine Reform des Wahlrechts, durch die der Druck reduziert wird, bestimmte Lokalitäten politisch kontrollieren zu müssen. Das bisherige System der Direktwahl in Einerwahlkreisen, bei dem der Kandidat mit den meisten Stimmen den Posten erhält, sollte durch ein Listensystem mit proportionaler Repräsentation abgelöst werden. Dies könnte die Politik tendenziell entlokalisieren und die Rolle von Parteien stärken und so einer Institutionalisierung von Politik zuarbeiten



## **Inhalt**

1.	Einleitung: Politische Gewalt in den Philippinen	1
2.	Die philippinische Elite: eine Skizze	2
3.	Gewalt als direktes Mittel politischer Herrschaft	5
3.1	Gewalt gegenüber politischer „Devianz“	5
3.2	Gewalt im intra-elitären Kampf um politische Positionen	8
3.2.1	Abra: politische Gewalt außer Kontrolle	11
3.2.2	Maguindanao: Gewalt und politische Hegemonie	17
3.3	Bestimmungsfaktoren politischer Gewalt	19
4.	Extralegale Tötung als Methode zur „Bearbeitung“ des Kriminalitätsproblems	21
4.1	Davao: eine unorthodoxe Strategie zur Lösung des Kriminalitätsproblems	21
4.2	Cebu und andere Nachahmer der Vigilante-Strategie	25
4.3	Extralegale Tötungen als Stabilisatoren der sozialen und politischen Ordnung	27
5.	Strategien gegen die Gewalt	30
	Literatur	34



## 1. Einleitung: Politische Gewalt in den Philippinen

Gewalt spielt in den Philippinen seit Jahrzehnten in unterschiedlichen politischen Kontexten eine Rolle. Extralegale Gewalt wurde und wird im Kampf um politische Posten genauso eingesetzt wie in der Auseinandersetzung mit kritischen Gruppierungen der Zivilgesellschaft. Ihr fällt auch eine nicht unbeträchtliche Zahl von vermuteten Kriminellen zum Opfer. All diese Gewaltformen gehen entweder direkt von Akteuren aus, die dem politischen Establishment zugeordnet werden können, oder sie werden von diesen zumindest toleriert oder erfahren deren rhetorische Unterstützung. Sie finden in einem politischen Umfeld statt, das durch eine breite und lautstarke Zivilgesellschaft, eine freie Presse und durch wiederholten Wechsel politischer Amtsträger, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, gekennzeichnet ist. Extralegale Gewalt wird durch diese Kontexte geprägt und prägt sie ihrerseits.

In der Forschung wird dieser Gewalt jedoch nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Wenn überhaupt, dann im Kontext historischer Studien zur kommunistischen Rebellion und der Vielzahl lokaler Protestbewegungen gegen die fortgesetzte soziale und ökonomische Kontrolle durch eine Oligarchie. Der Zusammenhang von Wahlen und Gewalt ist zwar ein beständiges Thema der Presse, wird in der wissenschaftlichen Literatur jedoch kaum einer genaueren Analyse für würdig befunden.<sup>1</sup> Als erklärende Faktoren fungieren generell der schwache Staat, die regional ungleiche Verteilung von Armut und kommunistischen bzw. muslimischen Aufstandsbewegungen sowie der Grad politischer Spaltung innerhalb der politischen Elite. Was fehlt ist zweierlei: eine Mikrofundierung politischer Gewalt in Form von Fallstudien<sup>2</sup> sowie eine systematische Verbreiterung über verschiedene Formen politischer Gewalt hinaus.

Ogleich der defekt-demokratische Charakter philippinischer Politik den Hintergrund politischer Gewalt bildet, da die politischen Akteure im entsprechenden Setting handeln (müssen), fokussiert dieser Report *nicht* auf das offensichtliche Spannungsverhältnis von Demokratie und politischer Gewalt. Die Zielsetzung ist beschränkter: Dieser Report versteht sich vor allem als eine Phänomenologie der politischen, vom Establishment ausgehenden, Gewalt. Im Zentrum stehen die Fragen danach, welche Formen politischer Gewalt von welchen Akteuren zu welchen Zwecken genutzt werden und welche Dynamiken diese Gewalt antreiben bzw. ihr hemmend entgegenstehen können. Der Blick auf ganz konkrete Praxen der politischen Gewalt dient dazu, Ansatzpunkte für eine Reform der gewalthaltigen Handlungsmuster zu finden. Dabei gilt es zu betonen, dass Ansätze hierzu nicht notwendig darauf abzielen müssen, andere Defizite des philippinischen politischen oder sozialen Systems zu mindern. Hier geht es *nicht* darum herauszuarbeiten, was getan werden kann, um die Philippinen weiter zu demokratisieren, den Staat zu stärken oder die

1 Für eine Ausnahme siehe: Patiño/Velasco (2006).

2 Hier liegen einige vor, die jedoch in der Regel nicht auf die Gewalt fokussieren, sondern auf die Dynamiken lokaler Herrschaft per se (z.B. Sidel 1999 sowie einige Studien in Lacaba 1995, Coronel 2004).

Patron-Klient Beziehungen aufzulösen. Hier geht es lediglich darum, vor dem Hintergrund einer Betrachtung unterschiedlicher Gewaltformen Ansatzpunkte für eine Zivilisierung des Handelns im politischen Raum zu gewinnen.

Grundsätzlich wird im Folgenden zwischen drei Formen politischer Gewalt unterschieden, die von Akteuren des politischen Establishments ausgehen oder von diesen zumindest toleriert werden: „vertikale“ Gewalt gegenüber Gruppierungen, die die herrschende Ordnung in Frage stellen oder Missstände kritisieren, „horizontale“ Gewalt gegenüber politischen Konkurrenten und deren Gefolgsleuten sowie „vertikale“ Gewalt gegenüber Kriminellen. Zwei dieser drei Formen zielen vom Herrschaftssystem aus auf randständige, als *politisch* deviant kodierte Akteure (Journalisten, Aktivisten) und als *sozial* deviant bestimmte Gruppen und Individuen (Kriminelle). Diese beiden Gewaltformen dienen der sozialen Kontrolle insofern, als Einzelne oder Gruppen, die die informellen Spielregeln der Politik verletzen, gemäßregelt werden. Die dritte Form der Gewalt gegenüber politischen Konkurrenten, die ebenfalls dem Establishment zuzurechnen sind, kann als „horizontal“ im Sinn einer Gewalt unter Gleichen gelten. Sie fungiert nur indirekt als gewaltförmige soziale Kontrolle, als sie dazu beiträgt, den Typ des gewaltbasierten politischen Führers zu stabilisieren.

Nach einer knappen Skizze des philippinischen politischen Establishments, die darauf abzielt, die wichtigsten Charakteristika dieser Personengruppe herauszuarbeiten, folgen mehrere Studien zu unterschiedlichen Formen der von Mitgliedern dieser Gruppe zu verantwortenden Gewalt. Zunächst wird ein Überblick über die Gewalt gegeben, die sich gegen politische Devianz richtet – gegen Journalisten und politische Aktivisten. Es folgen zwei Fallstudien zur der Gewalt, die aus der politischen Konkurrenz etablierter und aufstrebender politischer Akteure innerhalb des Establishments erwächst. In diesen Kurzschnitten zweier ländlicher Regionen des Landes (Abra, Maguindanao) wird analysiert, wann Gewalt zwischen konkurrierenden Elitesegmenten zu eskalieren droht, sowie wann und wie sie innerhalb des herrschenden Paradigmas politischer und sozialer Herrschaft unterbunden werden kann. Anschließend wird am Beispiel zweier prominenter Fälle (Davao-City, Cebu-City) herausgearbeitet, welche Bedeutung der Anwendung extralegalen Gewalt gegenüber sozialer Devianz zukommt und inwieweit diese Gewalt Botschaften in sich trägt, die die Hegemonie der Herrschenden nicht unterminiert, sondern sogar bestärkt.

## 2. Die philippinische Elite: eine Skizze

Auf den ersten Blick und auch in der Masse der Literatur erscheinen die Philippinen als Demokratie, zwar mit Defekten behaftet, aber nichtsdestoweniger demokratisch regiert, insoweit, als die Herrschenden, mit Ausnahme der Jahre der Diktatur unter Marcos (1972-1986), aus Wahlen hervorgehen, die nicht als Akklamationsrituale oder bloße Fassade bezeichnet werden können. Vielmehr besteht eine echte Chance, dass Amtsinhaber durch Wahlen ausgetauscht werden.

Der Blick auf die politische Elite macht jedoch schnell klar, dass sich in den Philippinen zwar durchaus ein regelmäßiger Wechsel an den Positionen politischer Macht findet, dass dieser jedoch nur ein scheinbarer ist und die stabile Herrschaft einer Oligarchie markiert. Die Amtsinhaber wechseln, aber sie entstammen fast durchgängig einer Elite, die sich in vielen Regionen in dynastischer Form perpetuiert. Es ist eine nach Außen weitgehend geschlossene Gruppe, innerhalb derer jedoch Auf- und Abstieg möglich ist, und politische Konflikte mit extrem harten Bandagen ausgetragen werden. Gewalt ist Bestandteil dieser Auseinandersetzungen. Vor allem im ländlichen Raum und auf der lokalen Ebene ist Gewaltfähigkeit eine zentrale Ressource politischer Herrschaft.

Traditionell lag das ökonomische Fundament der politischen Elite im Großgrundbesitz und in entsprechenden Wirtschaftsfeldern im Bereich der Cashcrops. In den letzten Jahrzehnten verlor diese Basis oligarchischer Herrschaft zunehmend an Bedeutung zugunsten moderner Wirtschaftssektoren. Da die entstehenden Familienkonglomerate diversifiziert investierten und in einer Vielzahl unterschiedlichster Felder zugleich aktiv sind, entwickelten sich keine Sektoren mit kohärenten und dauerhaften Interessen. Ökonomisch bedeutungsvolle Differenzierungen folgen bis in die Gegenwart den Gräben, durch die verschiedene Familien bzw. Familienbündnisse voneinander getrennt sind. Hutchcroft konstatiert daher auch,

„[...] die grundlegenden Bausteine der politischen Ökonomie der philippinischen Oligarchie sind nicht ‚Elitesegmente‘, sondern erweiterte Familien. Der Staat reagiert mit viel größerer Wahrscheinlichkeit auf Familien als auf alle anderen kohärenten Segmente. Patrone, die sich historisch auf ihre eigenen lokalen Ressourcen verlassen mussten, fanden erweiterte Möglichkeiten, indem sie externe und solche Ressourcen bekamen, die auf dem Zugang zu öffentlichen Ämtern beruhten“ (Hutchcroft 1991: 422).<sup>3</sup>

Da die meisten der Familienkonglomerate keine sektorale Spezifizierung aufweisen, finden sich auch keine sektorspezifischen Strategien und Interessen, die von einzelnen Familien oder einer kleineren Anzahl von Familien vertreten werden (Kang 2002: 52). Gerade weil sektorale Interessen nur schwach ausgeprägt und folgerichtig entsprechende Interessenverbände kaum von Bedeutung waren, sprangen die Familien in die Lücke. Eine zentrale Geschäftsstrategie ist „privilegierten Zugang zur Regierung zu bekommen und dann die Anderen von den Informationen auszuschließen“ (Hutchcroft 1991: 426). Dies konnte am besten gelingen, wenn Mitglieder der Familie als Sachwalter der Familien und Firmeninteressen in die Politik wechselten, während sich andere Familienmitglieder in der Unternehmensleitung engagierten. Die immensen ökonomischen Mittel der führenden Familien dienen in den sehr teuren Wahlkämpfen als zentrale Ressource, ohne die kaum ein Posten als Kongressabgeordneter, Gouverneur oder gar Senator erreichbar ist. Obgleich über Medienpräsenz oder ein Listensystem auch eine gewisse Anzahl von Politikern ohne entsprechenden Familienhintergrund erfolgreich ist, wird die philippinische Politik immer noch von den Politikern dominiert, die im traditionellen Sinn politische und ökonomische Macht in sich bzw. in ihrer Familie vereinen und beide zum gegenseitigen Nut-

3 Diese und alle weiteren Übersetzungen von Peter Kreuzer.

zen einsetzen. Aus ihren Reihen rekrutieren sich praktisch alle Gouverneure, das Gros der Kongressabgeordneten und Senatoren sowie Bürgermeister. Letzteres ist in Anbetracht der für die Familien herausragenden Rolle stabiler lokaler politischer Dominanz besonders bedeutsam. Bei den Wahlen von 2007 etwa entstammten in 72 Provinzen, die bis Mitte Juni die Sieger der Gouverneurswahlen proklamiert hatten, 55 (76 Prozent) bekannten Politikerfamilien.<sup>4</sup> Auch in den vorherigen Wahlen entstammten in der Regel deutlich mehr als zwei Drittel der Gouverneure traditionell mächtigen Familien (Cuarteros 2007). Ein ähnliches Bild zeigt der Blick auf den Kongress oder die Exekutive, wo durchgängig althergebrachte Namen dominieren.

Im Ergebnis ergibt sich eine weitgehende Auflösung der potenziellen kollektiven Akteure Staat und Unternehmensverbände. Es werden keine sektoralen Interessen durch starke Unternehmensverbände an den Staat herangetragen, vielmehr versuchen individuelle Familien nach klientelistischem Modus die Partikularinteressen ihrer Unternehmungen im öffentlichen Raum bestmöglich zu sichern. Insoweit dies dadurch geschieht, dass eigene Familienmitglieder, Gefolgsleute oder Allianzpartner in gewählte Positionen gebracht werden, wird der Staat zum Mechanismus, zur Ressource und zur Arena für die Förderung der Familieninteressen (Kang 2002: 134).

Nicht nur Staat und Wirtschaft sind auf der Basis von Familien organisiert, sondern auch die Institutionen der politischen Auseinandersetzung, die sich nach außen, analog zum westlichen Modell, als Parteien darstellen. Was schon für die in der frühen philippinischen Demokratie bestehenden Parteien, die Nacionalistas und die Liberalistas, galt, gilt nicht anders für die jetzigen Parteien:

„Was in den Philippinen als politische Parteien durchgeht, sind Koalitionen politischer Clans. Die Bausteine von Parteien sind Familien. Ohne Clans sind Parteien leere Hüllen. [...] Starke Parteien haben sich [...] deshalb nicht entwickelt, weil die Familien so stark sind, was politische Parteien als Maschinen zur Mobilisierung von Stimmen überflüssig gemacht hat“ (Coronel et al. 2004: 61).

Da die meisten Familien Kernregionen haben, auf deren Kontrolle die familiäre Macht beruht, erweist sich auch nationale Politik vor allem als lokale Politik. Dies wird am Verhältnis von nationalen zu lokalen Gesetzesvorlagen deutlich. Ein großer Prozentsatz der Gesetzesvorlagen ist lokalen Anliegen gewidmet. Von den mehr als 6.000 eingereichten Gesetzesvorlagen, die dem 13. Congress (2004-2007) vorgelegt wurden, gelten 3.434 als Vorlagen zur lokalen Anwendung (local application) und von den insgesamt 157 verabschiedeten und in Kraft getretenen Gesetzen fallen 105 unter diese Kategorie, während nicht einmal halb so viele der nationalen Anwendung (national application) dienen (House of Representatives 2007: 3, auch Coronel et al. 2004: 122, Ordenes-Cascolan 2007).

Insgesamt gesehen ist das System der familialistischen Politik eminent stabil, ohne dass es für vertikale Mobilität geschlossen wäre. Es lässt sich im Gegenteil argumentieren, dass gerade die beschränkte Offenheit für neue Akteure ein zentrales Fundament seiner Stabi-

4 Für die genauen Verwandtschaftsverhältnisse eines Teils der Abgeordneten siehe Tiongson-Mayrina/Vallarta (2007).

lität ist. Starken Persönlichkeiten gelingt es nicht selten, in einzelnen Orten oder Regionen die politische und ökonomische Macht an sich zu reißen – sie mutieren zu Strongmen.<sup>5</sup> Weitaus seltener ist es, dass es derartigen Strongmen gelingt, die eigene Machtstellung an ihre Kinder zu vererben und damit eine politische Dynastie zu begründen. Es ist aber nicht unmöglich, und die Chance darauf ist eine entscheidende Motivation, die derartige Strongmen in das System eingliedert und an der Seite der etablierten Familien zu aktiven Stabilisatoren des Systems werden lässt.<sup>6</sup> Obgleich also die Namen mancher Familien durchaus wechseln, bleibt die familialistische Polity in ihrer Funktionslogik und ihrer Struktur erhalten.

### 3. Gewalt als direktes Mittel politischer Herrschaft

#### 3.1 Gewalt gegenüber politischer „Devianz“

Für die herrschende Elite sind insbesondere zwei Gruppen politisch bedrohlich: Journalisten, die illegale Aktivitäten von Politikern aufdecken sowie „linke“ Bewegungen und Parteien, die das Problem mangelnder sozialer Gerechtigkeit und breiter Armut thematisieren und auf fundamentale Veränderungen der sozialen, ökonomischen und politischen Struktur hinarbeiten.

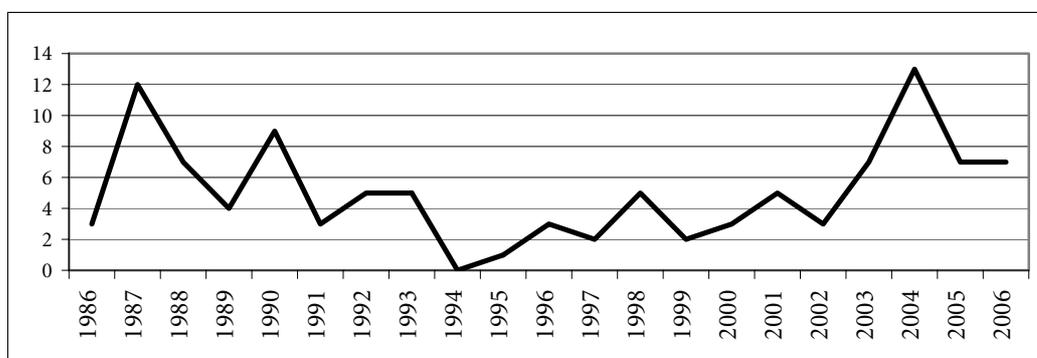
Zur Kontrolle beider Gruppen wurde nur während der Marcos-Diktatur die organisierte Zwangsgewalt der Staatsmacht eingesetzt. In den Jahrzehnten der Demokratie finden sich große Freiräume für Meinungsäußerung wie politische Mobilisation. Wo soziale Kontrolle stattfindet, greifen politische Akteure auf illegale Gewaltmittel zurück.

- 5 Mangels eines adäquaten deutschen Äquivalents wird hier der im englischsprachigen Raum gebräuchliche Begriff verwendet. Mit ihm werden individuelle Politiker charakterisiert, die *auch* über signifikante autonome Gewaltmittel („Privatarmeen“, Schlägerbanden, lokale Abteilungen der staatlichen Sicherheitsdienste und Milizen oder entsprechend nutzbare Beziehungen zu kriminellen Gruppen) verfügen und diese im politischen (und ökonomischen) Konkurrenzkampf auch einzusetzen bereit sind.
- 6 Beispiel für einen modernen Strongman im urbanen Milieu ist der seit 1986 fast ununterbrochen amtierende Bürgermeister von Makati, dem wichtigsten philippinischen Geschäftszentrum. Jejomar Binay, einer der Streiter gegen die Marcos Diktatur, war 1986 von Corazon Aquino als Bürgermeister von Makati eingesetzt worden, um einen Helfer von Marcos aus dieser zentralen Position zu vertreiben. Binay behielt strategische Akteure seines Vorgängers im Amt, die ihm halfen, die Wahlen von 1987 zu gewinnen. Innerhalb kürzester Zeit häuften sich die Gerüchte über Korruption und Günstlingswirtschaft, die Binay 1995 schließlich zwingen, auf eine Wiederwahl zu verzichten. An seiner Stelle gewann seine Frau den Posten, die er zwei Jahre später im Amt wieder ablöste. Trotz vielfältiger Versuche, ihn wegen Korruption aus dem Amt zu entfernen, gewann er bis dato sämtliche Wahlen – 2007 als Führer der Opposition gegen Arroyo. Inzwischen sind auch zwei seiner Kinder aktiv in der Politik, als Mitglied des Stadtrats des 1. Distrikts von Makati und als Kongressabgeordnete für den zweiten Distrikt von Makati. So könnte es Binay gelingen, eine neue politische Familie zu etablieren. Anders als in weniger zentralen politischen Räumen, ist offene Gewaltanwendung in Makati jedoch kaum von Bedeutung. Hinzu kommt, dass Makati unter Binay zu einem urbanen „Entwicklungsmodell“ in den Philippinen geworden ist (zu Binay siehe u.a. Gloria 1995, Jimeno 2007).

Journalisten können in der Regel schreiben, was sie wollen, sie müssen jedoch damit rechnen, für ihre Veröffentlichungen zu sterben: Seit vielen Jahren zählen die Philippinen zu den Ländern, mit den meisten Morden an Journalisten weltweit.

Besonders problematisch ist, dass die Zahl der ermordeten Journalisten mit dem Abstand zum Ende der Marcos-Diktatur nicht sinkt, die Morde also nicht als Begleitphänomen der Transition weg von der Autokratie interpretiert werden können. 2007 starben in der ersten Jahreshälfte vier Journalisten, was die Gesamtzahl der während der Amtszeit von Gloria Macapagal-Arroyo ermordeten Journalisten auf 53 brachte und damit auf ein Niveau, das dem der ersten Jahre nach der Rückkehr zur Demokratie in etwa entspricht (National Union of Journalists in the Philippines 2007).<sup>7</sup>

### Ermordete Journalisten in den Philippinen 1986 bis 2006



Quelle: Philippine Communication Centrum Foundation (2007).

An der graphischen Darstellung der Zahl ermordeter Journalisten fällt auf, dass den verschiedenen Präsidenten tendenziell unterschiedliche Gewaltniveaus zugeordnet werden können. Unter Aquino (1986-1992) und Arroyo (seit 2001) finden sich die höchsten Mordraten, unter Ramos (1992-1998) und seinem Nachfolger Estrada (1998-2001) die niedrigsten. Die zwei Spitzen (1987, 2004) fallen in die Jahre, in denen krisenhafte nationale und lokale Wahlen anstanden. 1987 fanden die ersten Parlamentswahlen nach dem Sturz des Diktators statt, in denen das Lager der früheren Marcos-Getreuen gegen die mit Aquino alliierten Kandidaten antraten. Im Januar 1988 folgten Lokalwahlen, bei denen es darum ging, welches der Lager fortan in den vielen Regionen die politische Macht innehaben würde. 2004 standen sich die für philippinische Verhältnisse ausnehmend konsolidierten Lager von Präsidentin Macapagal-Arroyo und ihrem Herausforderer Fernando Poe gegenüber, eine Bipolarisierung, die bis auf die lokale Ebene durchschlug und dort die politischen Risiken bei Wahlverlust erhöhte. Im Vorfeld beider Wahlen starben deutlich mehr Journalisten als in den vielen dazwischen liegenden Jahren. Dies gibt einen ersten

7 Während der Amtszeit der derzeitigen Präsidentin starben bis Mitte 2007 auch zwölf Richter bei Anschlägen, was Anfang 2007 zur Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen für Richter geführt hat (siehe: Supreme Court of the Philippines 2007).

Hinweis darauf, dass zwar Wahlen an sich schon gewaltbefördernde Ereignisse darstellen, dass aber die Gewalt durch eine Bipolarisierung der normalerweise eher fragmentierten politischen Lager noch beträchtlich gesteigert wird (hierzu unten mehr). Dass bislang ausschließlich Journalisten und Reporter von lokalen Medien Opfer der Gewalt geworden sind, verdeutlicht, auf welcher Ebene Gewaltsamkeit verankert ist und welche Akteure als gefährlich wahrgenommen werden – die, deren Arbeiten vor Ort für die allgemeine lokale Bevölkerung zugänglich sind.

Ähnlich gefährlich wie das Leben politischer Lokaljournalisten sind die Aktivitäten politischer Aktivisten, die der Linken zugerechnet werden können.<sup>8</sup> Die Gewalt gegen diese Personengruppe ist so beträchtlich, dass im Frühjahr 2007 der für extralegale, standrechtliche und willkürliche Hinrichtungen zuständige Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen, Philip Alston, die Philippinen besuchte und die dortige Situation mit klaren Worten verurteilte

In seiner Einschätzung vor dem Rat für Menschenrechte der VN machte er klar, dass er die Hauptverantwortung für die Gewalt bei den Institutionen des philippinischen Staates sehe – bei den Streitkräften, als den wahrscheinlichen Tätern im Gros der Fälle, bei der Exekutive, deren Kontrollmechanismen vollständig versagen und die aktiv verhindert, dass andere Gremien ihre Kontrollfunktionen ausüben können, beim Parlament und der Judikative, die argumentieren, dass sie sich nicht aktiv für die Einhaltung von Menschenrechten durch staatliche Organe engagieren sollen, sowie beim Amt des Ombudsmanns, der von 44 Beschwerden aus den Jahren 2002 bis 2006 keine einzige bearbeitet habe (Alston 2007b). Alston erklärte, dass er die von Menschenrechtsgruppen vorgelegten Zahlen für glaubwürdig hält. Danach wurden vom Amtsantritt Arroyos bis zum September 2006 über 700 politische Morde registriert.<sup>9</sup> Neben Menschenrechtsorganisationen und Organisationen für die Rechte der armen Landbevölkerung hatte insbesondere die linke, der kommunistischen Partei und der New People's Army nahestehende, mit mehreren Abgeordneten im Parlament vertretene Bayan Muna in den letzten Jahren einen beträchtlichen Blutzoll zu bezahlen. Nicht nur einige ihrer Aktivisten wurden ermordet, sondern auch eine größere Zahl von Kandidaten für politische Posten auf lokaler Ebene.

#### **Ermordete Mitglieder von Bayan Muna 2001 bis Mitte 2007**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (bis Juni)
15	15	4	16	36	37	9

Quelle: *Bayanmuna online* (o.J.); hier findet sich auch eine komplette Namensliste der Opfer.

<sup>8</sup> Hier ist eine historische Phasenanalyse nicht möglich, da einigermaßen verlässliche Daten nur für die letzten sechs Jahre (d.h. die Präsidentschaft Macapagal-Arroyo) vorliegen.

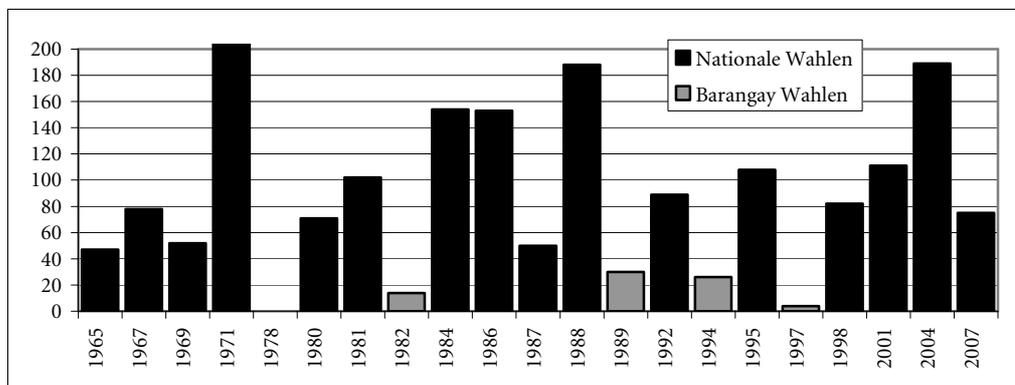
<sup>9</sup> Für genaue Angaben siehe z.B. die Internetseite Stop the Killings in the Philippines (<http://stopthekillings.org/>) sowie den Bericht von Amnesty International (2006).

Da die Zahlen auch zwei Jahrzehnte nach der Rückkehr zur Demokratie nicht zurückgehen, ist anzunehmen, dass diese Gewaltform gegen politische Devianz der philippinischen Ausprägung politischer Herrschaft als soziale Praxis eingeschrieben ist.

### 3.2 Gewalt im intra-elitären Kampf um politische Positionen

Die oben für Journalisten gezeichnete „Kurve“ der Gewalt spiegelt sich auch in der seit der Rückkehr zur Demokratie 1986 zu beobachtenden allgemeinen politischen Gewalt im Kontext von Wahlen. Generell lässt sich sagen, dass nationale Wahlen zwischen 100 und 200 Menschenleben kosten. Zwar nahmen die Zahlen vom Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre mit Abstand zur Diktatur ab, stiegen jedoch in den letzten Jahren wieder auf ein höheres Niveau.

#### Im Zusammenhang mit Wahlen getötete Personen 1965-2004<sup>10</sup>



Quellen: 1965-2001 Kang (2002: 176) sowie Patiño/Velasco (2004); 1998-2001 *Inquirer* (2007); 2007 *GMA News TV* (2007). Bei uneinheitlichen Angaben wurden jeweils die neueren gewählt, für 1978 fehlen die Angaben zur Zahl der Toten.

Die niedrigsten Todeszahlen im Zusammenhang mit Wahlen finden sich für die Präsidentschaften von Fidel Ramos und Joseph Estrada, die höchsten bei den Wahlen der Jahre 1988 (Lokalwahlen im Januar) und 2004 (synchronisierte Wahlen auf allen Ebenen). Im Umfeld dieser Wahlen starben in beiden Fällen mit über 180 mehr Menschen als bei allen anderen Wahlen seit der Wiedereinführung der Demokratie 1986. Demgegenüber lagen die Zahlen für die Wahlen von 1992 und 1998 jeweils unter 100 Toten.<sup>11</sup> Die Wiederholung der bipolaren Konfrontation von 2004 bei den Wahlen von 2007, in der das TEAM Unity von Präsidentin Macapagal Arroyo einer weitgehend geeinten

10 Bei den Wahlen von 1971 kamen 905 Menschen ums Leben – aus Gründen der differenzierteren Darstellung der anderen Ergebnisse wurde in der Graphik ein Maßstab gewählt, durch den dieser Wert nicht mehr abgebildet wird.

11 Zu den Zahlen siehe: Kang (2002: 176), Patiño/Velasco (2004: 225); *Inquirer* (2007b). Patiño/Velasco geben für 2004 „nur“ 143 Tote an. Hier folge ich dem *Inquirer*.

Opposition (Genuine Opposition) gegenüberstand, war einmal mehr durch ein verhältnismäßig hohes Gewaltniveau gekennzeichnet. Zwar haben die Wahlen von 2007 nach offiziellen Angaben „nur“ 75 Menschenleben gefordert (GMANews.TV 2007) und liegen damit auf dem Niveau der Wahlen von 1998, doch erscheint diese Zahl kaum glaubwürdig, weil die Polizei frühere Angaben, wonach bei 231 gewaltsamen Zwischenfällen insgesamt 177 Menschen umkamen (so Chief Superintendent Louie Palmera am 12.6.2007), drastisch nach unten korrigiert hat. Die früheren Angaben waren außerordentlich präzise. Noch zwei Tage vor der Wahl erläuterte der Generaldirektor der philippinischen nationalen Polizei (PNP) Oscar Calderon, dass bis zu diesem Zeitpunkt 111 Menschen im Zusammenhang mit der Wahl getötet worden waren, davon 47 Amtsinhaber, die sich zur Wiederwahl stellten, sowie zehn Kandidaten und 41 Unterstützer (Inquirer 2007b). Dass derartig präzise Angaben sich als weitestgehend falsch herausstellen sollten, erscheint einigermassen unplausibel.

Aus dieser U-Kurve der Gewalt lässt sich tentativ ableiten, dass eine Verschärfung und insbesondere eine Bipolarisierung des politischen Wettbewerbs die Gewaltförmigkeit politischer Konkurrenz steigert, weil die Unterlegenen davon ausgehen müssen, im Fall einer Wahlniederlage weitgehend von den Ressourcen ausgeschlossen zu werden, die über politische Ämter zu erreichen sind. Sowohl bei der Wahl von Präsident Ramos wie auch der Estradas findet sich keine gleichermaßen scharfe Bipolarisierung politischer Lager; auch ist die Verteilung der Stimmen auf die Konkurrenten deutlich ausgeglichener. Estrada gewann zwar mit großem Vorsprung, doch musste er eine in Bezug auf Wahlstimmen gleichstarke Stellvertreterin akzeptieren, die ursprünglich an der Seite von einem seiner Konkurrenten als Vize-Präsidentschaftskandidatin gegen ihn angetreten war.

In keinem Fall lässt sich die Gewalt bei Wahlen oder aber gegenüber politisch devianten Personen und Gruppierungen als Überbleibsel der autoritären Phase erklären, da sie dann mit zunehmendem Abstand sinken müsste, was sie jedoch nicht tut. Vielmehr scheint die Struktur politischer Konkurrenz auf nationaler Ebene (bipolar vs. fragmentiert) einen entscheidenden Einfluss auszuüben).

Zwar folgt Gewalt gegen politische Kontrahenten und deren Gefolgsleute durchaus den Zyklen der philippinischen Wahldemokratie, doch bilden Wahlen und die skizzierte Formation nationaler Politik (bipolar vs. fragmentiert) nur zwei ihrer Bestimmungsfaktoren. Ein gleich bedeutender Faktor ist die politische Konstellation auf der lokalen Ebene. Hier ist es freilich in der Regel nicht der Gegensatz zwischen Fragmentierung und Bipolarisierung, der ausschlaggebend ist, sondern der zwischen lokalen politischen Monopolen, die von einer Familie bzw. einer Familienallianz gehalten werden und der offenen Konkurrenz mehrerer (in der Regel zweier) Familien(-allianzen) um die politische Macht. Solche können auch außerhalb des direkten Wahlkontextes zu massiver Gewalt führen. Hierzu gibt es leider jenseits von Zeitungsmeldungen zu Einzelfällen kaum Zahlen, die eine verlässliche Quantifizierung erlauben würden. Es lässt sich jedoch vermuten, dass im Laufe eines ganz normalen Jahres sicherlich zwischen einem und mehreren Dutzend Lo-

kalpolitikern eines gewaltsamen Todes sterben.<sup>12</sup> Diese Zahlen steigen in der Regel in Wahljahren, da dann über die Neuverteilung der Posten und damit über die für die eigene Familie nutzbaren Ressourcen für mehrere Jahre entschieden wird. So sind Wahlen auch für Kandidaten gefährlich. Bei den letzten Wahlen starben nach offiziellen Angaben 21 (2001), 41 (2004) und 23 (2007) Kandidaten. In Bezug auf die Gesamtzahl der Opfer im Wahlkampf liegt die Quote der getöteten Kandidaten für politische Ämter bei 19 Prozent (2001), bei 22 Prozent (2004) und 31 Prozent (2007)<sup>13</sup> (GMANews.TV 2007). Obgleich ein Teil der Gewalt auch gegen Kandidaten der (linken) Parteien gerichtet ist, die sich um die Listenplätze im Parlament bewerben, muss das Gros dieser Opfer dem politischen Mainstream zugerechnet werden. Bei ihnen handelt es sich um Opfer von intra-Establishment-Gewalt zwischen konkurrierenden Familien und Strongmen (Patiño/Velasco 2006).

Konstellationen, die diese Form intra-elitärer Gewalt eskalieren lassen bzw. begrenzen, werden an zwei Beispielen ländlicher Regionen erläutert. Abra, wo dieser Typus politischer Gewalt in den letzten Jahren partiell außer Kontrolle geraten ist, liegt im Norden Luzons, der nördlichen Hauptinsel der Philippinen. Mit 210.000 Einwohnern gehört Abra zu den, gemessen an der Personenzahl, kleinsten Provinzen der Philippinen. Größere Städte finden sich in dieser bergigen und ländlichen Gegend nicht. Maguindanao ist eine weitestgehend muslimisch besiedelte Region auf Mindanao, der südlichen Hauptinsel der Philippinen. Mit ca. 435.000 Einwohnern gehört die Provinz zu den größeren, ist jedoch wie Abra im Norden rein ländlich geprägt. Die wenigen größeren Städte haben alle unter 40.000 Einwohner. In Maguindanao verliefen die Wahlen im Frühsommer 2007 weitestgehend gewaltfrei, obgleich dies in Anbetracht der Geschichte der Region und der früheren Wahlen im Vorfeld nicht zu erwarten gewesen war.

In beiden Fällen fokussiert Politik auf Familien. Diese umfassenden (totalen) sozialen Einheiten bilden die Kerne politischer Organisation. Es ist der Konflikt zwischen ihnen, aus dem sich die jeweiligen Gewaltdynamiken speisen. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Gewalt überall dort zu eskalieren droht, wo neue oder bis dato zweitrangige Familien die politische Hegemonie der führenden Familie herausfordern und mit ihrem Anteil am Kuchen nicht mehr zufrieden sind. Demgegenüber reduziert sich Gewalt dort, wo eine hegemoniale Ordnung aufgebaut worden ist, die von den wichtigen politischen Familien der Region auch akzeptiert wird. Für ersteres steht die folgende Studie von Abra, für letzteres die von Maguindanao.

12 Nach den Aussagen eines Polizeisprechers wurden 2004 21, 2005 33 und 2006 mindestens 59 Politiker umgebracht (UCAN 2006). Jenseits der lokalen Ebene ist politischer Mord eine seltene Ausnahme.

13 Letztere Zahl gilt nur, wenn man diese im Juli veröffentlichten Zahlen zugrunde legt. Nimmt man die Zahlen vom Juni, dann waren von 177 Toten 57 Kandidaten für politische Ämter. Der Anteil dieser Personengruppe läge dann bei 32 Prozent. Mit 57 Opfern unter Amtsinhabern und Aspiranten wären die Wahlen von 2007 für diese Personengruppe die in absoluten Zahlen seit langem gefährlichsten gewesen.

### 3.2.1 Abra: politische Gewalt außer Kontrolle

„Ich bin die Tochter und Enkeltochter, die Nichte, Cousine, Verwandte und Freundin von Kriegsherren. Mein Stammbaum verschuldete den Tod von Hunderten Männern in Abra. Aber ich bin machtlos, das wieder zu beheben, was mein Clan angerichtet hat. Viele Male habe ich meine Ahnen verflucht für die Tragödie an einem Ort leben zu müssen, der schön ist, aber überflutet von Blut, der nichts anzubieten hat als Verwüstung, Depression und Tod.“  
(Ma. Ayn Ballesta, Pseudonym, Mitglied eines Clans in Abra; Balestra 2007)

Ein Beispiel für eine auch für philippinische Verhältnisse äußerst explosive Situation ist Abra. Über lange Jahre war diese Provinz „Valera-Land“, d.h. es wurde von einer politischen Familie, den Valeras, beherrscht. Im Gefolge der Wahlen von 2001 fand sich eine lose Allianz zusammen, die den Valeras die Macht streitig zu machen drohte. Die Konkurrenz der Clans führte in rasender Geschwindigkeit zu einer außergewöhnlichen Eskalation politischer Gewalt, der in den Jahren 2001 bis 2006 30 Politiker zum Opfer fielen – vom einfachen Mitglied im Barangay-Rat über Barangay-Vorsitzende<sup>14</sup> und Bürgermeister bis hin zu einem Mitglied des Provinzausschusses (provincial board). Schließlich wurde Luis Bersamin, Kongressabgeordneter der Provinz, am 16. Dezember 2006 erschossen. Die „heiße Phase“ des Wahlkampfes um die vielen lokalen und die wenigen nationalen Posten, die im Mai 2007 zu vergeben waren, brachte weitere Tote. Vor den Wahlen starben nach offiziellen Angaben 12 Menschen aufgrund von wahlbezogener Gewalt (Inquirer 2007a). Nach den Wahlen starben bis Anfang Juli mindestens weitere fünf Menschen im Zusammenhang mit den politischen Auseinandersetzungen.<sup>15</sup>

Bei nur 210.000 Einwohnern ist dies eine beeindruckende Gewalteskalation.<sup>16</sup> Genaue Zahlen zu Mord und Totschlag in dieser Region sind nur für wenige Jahre zu bekommen, und ob diese vollständig sind, bleibt dahingestellt. Festgehalten werden kann aber, dass Abra mit 30 oder mehr Toten auf einhunderttausend Einwohner eine sehr hohe Rate für Tötungsdelikte aufweist. Noch eindrucksvoller ist die Tötungsrate von Politikern, wie in folgender Tabelle dargestellt.

14 Der Barangay ist die niedrigste Verwaltungseinheit der Philippinen und ähnelt dem Dorf bzw. dem Stadtteil.

15 Hier handelt es sich um eine unvollständige Liste. Hinzu kommen mehrere Morde, bei denen nicht klar ist, ob sie politische Hintergründe haben, sowie Morde und Überfälle, die der kommunistischen NPA zugerechnet werden, wobei aber nicht immer klar ist, ob die NPA nicht „im Auftrag“ lokaler Politiker gehandelt hat.

16 Für eine Langzeitstudie einer anderen Region siehe Sidel (1999), für weitere Studien siehe z.B. McCoy (1993), Lacaba (1995).

**Tötungsdelikte in Abra (210.000 Einwohner)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Tötungsdelikte insgesamt (n)</b>				73	74	58	41 (Jan.-Juni)
<b>Bezogen auf 100.000 Einwohner</b>				34,7	35,2	27,6	39,0 <sup>17</sup>
<b>Ermordete Politiker (n)</b>	5	6	3	8	3	5	
<b>Anteil an Tötungsdelikten insgesamt</b>				11 %	4 %	8,6 %	
<b>Bezogen auf 100.000 Einwohner</b>	2,4	2,9	1,4	3,8	1,4	2,4	

Quellen: *Abra Police Provincial Office (2007), Anhang B; Ballesta (2007), Northern Philippine Times (2007), eigene Berechnungen.*

Betont werden muss, dass dieses Gewaltniveau nicht „typisch“ für die Region ist. Die CAR (Cordillera Administrative Region), zu der Abra gehört, weist in den letzten Jahren ein weitaus niedrigeres Gewaltniveau auf als Abra. Bei 1,36 Millionen Einwohnern (2000) finden sich pro Jahr zwischen ca. 150 und 220 Tötungsdelikte, oder zwischen 12 und 16 pro 100.000 Einwohner. Mit 210.000 Einwohner hat Abra ca. 15 Prozent der Gesamtbevölkerung der CAR. Der Anteil an den Tötungsdelikten liegt aber zwischen 35 und 40 Prozent.<sup>18</sup>

Fragt man nach den Ursachen dieser außergewöhnlichen Gewalt durch die sich Abra in den letzten Jahren von den Nachbarregionen abhebt, so wird in einem Polizeibericht für eine parlamentarische Anhörung zunächst trocken darauf hingewiesen, dass „politische Gewalt und die Neigung, das Gesetz in die eigenen Hände zu nehmen, schon lange zur empfundenen Kultur der Bevölkerung von Abra gehören“ (Philippine National Police, Police Regional Office Cordillera, Task Force Abra 2007: 1). Diese vage Argumentation bezieht sich auf die allgemein hohe Tötungsrate, nicht jedoch auf die politischen Morde. Deren Anstieg erklärt sich mit der Herausforderung des regierenden Valera-Clans durch konkurrierende Familien, die sich schließlich in den Wahlen von 2007 durchsetzten.<sup>19</sup> Eustaquio Bersamin gewann den Gouverneursposten gegen Maria Zita Valera, die

17 Dies ist hochgerechnet auf das ganze Jahr und damit ein spekulativer Wert.

18 Für die statistischen Angaben zur CAR siehe verschiedene Datenblätter auf der Homepage des Philippine Institute for Development Studies (<http://econdb.pids.gov.ph/>).

19 Schon die Wahlen von 2004 haben in der Region Abra einige Opfer gekostet. Der Sonderbericht der Polizei vom Februar 2007 listet drei Morde, mehrere versuchte Morde, Granatenangriffe und bewaffnete Überfälle

Frau des bisherigen Gouverneurs Vicente Valera, und Cecilia Luna siegte im Kampf um den Posten des Kongressabgeordneten gegen die früheren Gouverneur.

Obgleich nicht klar ist, wer die Mehrzahl der Morde zu verantworten hat, deuten viele Spuren in Richtung auf den unterlegenen Gouverneur der Provinz, Vicente Valera. Warum aber sollte ein Gouverneur im Kampf um die politische Macht die Einsätze derart hoch treiben? Ein solches Handlungsmuster wird plausibel, wenn man weiß, dass gerade in den armen und rückständigen Regionen politische Macht der zentrale Schlüssel zu ökonomischer Macht ist. Sie bildet das Rückgrat der Stellung des Patrons, da das Gros der lokalen Finanzmittel in diesen Regionen eben nicht lokal erwirtschaftet wird, sondern über die IRA (Internal Revenue Allotment) in die Region fließt. Beim IRA handelt es sich um ein nationales Verteilungssystem, mit dem Staatseinnahmen zugewiesen werden. Diese Einnahmen bilden vielfach die Grundlage der lokalen Patronagesysteme und ohne Zugriff auf sie erodiert die Macht des Patrons in kürzester Zeit (vgl. für Abra: Ballesta 2007). Dieser Zusammenhang wird von der Abra Task Force in ihrem Briefing für das Parlament mit direktem Bezug auf einen der Morde bestätigt. Die Task Force argumentiert, dass es beim Mord an einem Bürgermeister im Oktober 2002

„[...] klar ist, dass Politik einschließlich der Vorteile, die damit verbunden sind, das Motiv ist, das zum brutalen Mord am Bürgermeister geführt hat. Tineg hat den größten Anteil der internen Finanzzuweisungen (IRA), das ist der Grund, weshalb die Leute in dieser Gemeinde an der Macht sein wollen“ (Philippine National Police, Police Regional Office Cordillera, Task Force Abra 2007: 4).<sup>20</sup>

Auch erwähnt werden sollten die Mittel des Priority Development Assistance Fund (PDAF), derzeit 70 Millionen Pesos jährlich, die jedem Kongressabgeordneten zur weitgehend freien Verteilung auf Projekte in seinem Distrikt zur Verfügung stehen. Dieses „Schweinefleisch (pork; P.K.) ist vor allem ein Vehikel, um Stimmen zu gewinnen und eine Quelle politischer Patronage“ (Chua/Cruz, 2004). Gerade in rückständigeren Regionen und für Politiker, die über geringere autonome Finanzmittel verfügen, haben IRA und PDAF eine große Bedeutung für die Stabilisierung von Patronagenetzwerken.

Der Staat in Form von Finanzzuweisungen aus Manila ist damit das Objekt, das es zu plündern gilt, er ist aber in der Form von politischen Positionen zugleich zentrales Instrument der Patronagesysteme. Der Grad der Abhängigkeit vom Staat als Instrument, das es zu erobern gilt, um die eigenen Interessen zu sichern, ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für den Grad der zu erwartenden Gewalt bei Konflikten um die begrenzte Zahl der Stellen. Für Eliten, die ihre Ressourcen primär über die Kontrolle staatlicher Patronagepositionen gewinnen, kommt deren Verlust einem Totalverlust gleich. Entsprechend bedingungslos kämpfen einige von ihnen um die Posten. Demgegenüber können

auf. Wie generell ist auch nach mehreren Jahren keiner dieser Fälle vor Gericht gebracht worden. Die meisten sind letztlich zu den Akten gelegt worden (Abra Police Provincial Office. 2007).

20 Die absoluten Pro-Kopf-Beträge der IRA in Abra haben in den letzten Jahren mit ca. 3.500 Pesos zu den höchsten in den Philippinen gehört. Im Kontext der generell armen Cordillera Administrative Region CAR sind sie allerdings nicht ungewöhnlich (genaue Daten: Philippine Institute for Development Studies 2007b).

Eliten, die ökonomisch von staatlichen Finanzmitteln weitgehend unabhängig sind, einen temporären Verlust weitaus besser verkraften und versuchen, auf der Basis ihrer nicht staatsgebundenen Ressourcen bei zukünftigen Wahlen den Sieg zu erringen und somit ihr Ressourcenportefeuille wieder zu komplettieren.<sup>21</sup>

Doch bringt lokale politische Kontrolle nicht nur ökonomische Ressourcen, die an die eigene Klientel verteilt werden können, sie ermöglicht auch, ein personen- oder familienzentriertes lokales Monopol „legitimer“, weil formal staatlicher Gewaltsamkeit aufzubauen. Dies funktioniert zum einen dadurch, dass eigene bewaffnete Kräfte unterschiedlicher Mannschaftsstärke – von ein paar Verwandten bis zu mehreren Dutzend Mann –, über die fast alle Elitefamilien verfügen, zumindest in kleineren Teilen in die Polizei integriert werden. Nach offiziellen Angaben operieren in Abra insgesamt 13 bewaffnete Gruppen, die verschiedenen lokalen Politikern gegenüber verantwortlich sind (Abrenian 2007).<sup>22</sup> Derartige Gruppen sind grundsätzlich illegal. Amtsinhaber – insbesondere Bürgermeister, aber auch Provinzgouverneure – können jedoch informell einen Teil dieser Privatarmeen legalisieren, indem sie einzelne Personen in die lokale Miliz aufnehmen oder sogar in der Polizei unterbringen. Im Interview stellte sich ein solches Mitglied einer Miliz, das für den Ampatuan-Clan in Maguindanao arbeitete, folgendermaßen vor:

„1995 waren wir Leibwächter, aber jetzt heißen wir CVOs (Civilian Volunteer Organization; P.K.). Einige nennen uns immer noch Leibwächter des Kapitan, aber schriftlich sind wir CVOs. Der Bürgermeister sagte uns, das sei so, weil es jetzt illegal ist, Leibwächter zu haben.“<sup>23</sup>

Gerade Bürgermeisterposten sind im institutionellen Design des philippinischen Staates von entscheidender Bedeutung für die Kontrolle der Polizei. Die von Marcos vorangetriebene Zentralisierung der ursprünglich lokal kontrollierten Polizei ist im Gefolge der People's Power Revolution von 1986/87 wieder rückgängig gemacht worden. Das neue Polizeigesetz von 1990 unterstellte die Polizeieinheiten der jeweiligen Regionen in vielerlei Hinsicht de facto den lokalen Bürgermeistern. Diese waren zuständig für „die Beaufsichtigung des Betriebes und die Kontrolle über die Einheiten der PNP (Philippine National Police; P.K.)“, was bedeutete, dass sie über die Macht verfügten, „die Polizeieinheiten und -kräfte zu dirigieren, zu beaufsichtigen und zu inspizieren. Dies beinhaltet die Befugnis, die Einheiten und Elemente der PNP einzusetzen, um öffentliche Ordnung und die effektive Aufrechterhaltung von Frieden und Ordnung an ihrem Ort sicherzustellen“ (Republic Act No. 6975, 1990, Section 51 (1)b)<sup>24</sup>. In weiteren Funktionen erstellen die lokalen

21 Diese unterschiedliche Handlungslogik in Abhängigkeit von der „Rentenbasis“ der Eliten wird prononciert formuliert von Sidel 1999.

22 Andere Berichte sprechen von zehn Gruppen. Die alliierten Familien Valera und Crisolago sollen über 25 bzw. 54 Bewaffnete verfügen, ihre Gegnerin Cecilia Luna nur über sieben, eine Reihe von Bürgermeistern kontrollieren jeweils bis zu 14 Bewaffnete, so ein Polizeibericht vom Mai 2007 (Cimatu 2007).

23 Rudy, zitiert nach „Interview with Nasir and Rudy, both CVOs from Marang“ (o.J.). Wie Rudy und Nasir bestätigen, waren sie als Milizionäre auch an Raubüberfällen und Entführungen beteiligt. Ihre Einheiten sind nach ihren Aussagen darüber hinaus auch in den Drogenhandel involviert.

24 Die Texte dieses und aller weiteren zitierten Gesetze und Verordnungen sind im Internet zugänglich unter [www.lawphil.net](http://www.lawphil.net) und [www.chanrobles.com/virtualibrary1.htm](http://www.chanrobles.com/virtualibrary1.htm).

Politiker Pläne für die öffentliche Ordnung, durch die das Handeln der Polizei gebunden wird. Darüber hinaus haben die Bürgermeister gegenüber den Polizeikräften sogar beschränkte Disziplinarbefugnisse, können de facto ihren eigenen Polizeichef auswählen und auch die Ernennung neuer Polizisten für ihre jeweiligen Lokalitäten vorschlagen. Seit 1999 können sie darüber hinaus die Abberufung des lokalen Polizeichefs verlangen. In den letzten Jahren tobt in Kongress und Senat ein von außen kaum beachteter Konflikt zwischen einigen wenigen Politikern, die die Macht der lokalen Amtsinhaber über die Polizei zumindest ein wenig einschränken, und solchen, die sie ausweiten wollen. Insbesondere die Jahre 2004 und 2005 sahen mehrere Gesetzesvorlagen in beiden Häusern, die bislang alle in den entsprechenden Ausschüssen anhängig sind. 2004 findet sich in einer Vorlage noch der kritische Einwand, dass Lokalpolitikern die Kontrolle über die Polizei entzogen werden sollte, wenn sie „versuchen, die Polizei zu ihrer Privatarmee zu machen“ (House Bill No. 218).<sup>25</sup> Alle anderen Vorlagen streben demgegenüber einen weiteren Macht- und Autonomiezuwachs für die lokalen Politiker an (z.B.: Senate Bill 1361, Senate Bill 1116, Senate Bill 1289, Senate Bill 1797). Diese Vorlagen verdeutlichen, dass die politische Elite nicht darauf abzielt, die Polizei zu entpolitisieren und der lokalen Politik die Kontrolle über die Ressourcen der Gewaltsamkeit zu entziehen.

Die Auswirkungen einer derartigen Ballung von Kontrollgewalt über staatliche Gewaltmittel im Rahmen der klientelistischen, personenzentrierten Politik der Philippinen sind eindeutig: Die Polizei ist in vielen Regionen des Landes Instrument der lokal herrschenden politischen Elite. Nicht ein neutraler Staat, sondern Einzelne bzw. bestimmte Familien verfügen über die staatlichen Gewaltmittel, die sie auch vielfach skrupellos zum eigenen Nutzen einsetzen. Gefolgsleute und Strohmänner werden zu Polizisten ernannt, Polizeichefs werden aus den Reihen von Vertrauten ausgewählt und eigene private Gewaltakteure als Polizei oder Miliz maskiert. Nicht umsonst war eine der ersten Reaktionen der übergeordneten Behörden auf die wachsende Zahl der Opfer in Abra die Aussetzung der Kontrolle der Bürgermeister über die Polizei. Da dies nicht ausreichend schien, wurde praktisch das gesamte Personal der Polizeikräfte ausgetauscht. An Stelle der lokalen Polizei trat eine Sondereinheit der PNP. Später wurden noch lokale Streitkräfteeinheiten ausgetauscht, da auch ihre Mitglieder für Politiker gearbeitet haben sollen. Wie die Führung der Task Force Abra bestätigt, war das Ziel dieser Maßnahmen, „politische Patronage loszuwerden“ (Philippine National Police, Police Regional Office Cordillera, Task Force Abra 2007: 3).

Wenn aber die Verwendung von Polizei und Militär für die persönlichen Interessen lokaler Amtsinhaber eine eher normale Praxis ist und auch politische Gewalt an sich nichts Ungewöhnliches, warum reagiert der philippinische Staat gerade auf die Gewalt in Abra derart drastisch? Die Antwort hierauf ist mehrgliedrig:

25 Diese und andere im Kongress debattierten Gesetzesvorlagen der letzten Jahre können im Wortlaut nachgelesen werden unter: [www.congress.gov.ph/](http://www.congress.gov.ph/). Die entsprechenden Senatsdokumente finden sich unter: [www.senate.gov.ph/](http://www.senate.gov.ph/).

Zum Ersten erfolgte die Reaktion, nicht weil Gewalt angewendet wurde, sondern weil „zuviel“ Gewalt angewendet wurde und weil spätestens mit dem Mord am Kongressabgeordneten Abras die Opfer der Gewalt zu prominent wurden. Die normale, instrumentelle und utilitaristisch motivierte Beschränkung von Gewalthandeln auf untergeordnete Gefolgsleute funktionierte nicht mehr. Dies legt ein anonymes Mitglied einer lokal prominenten Familie nahe, wenn es beklagt, dass noch vor vier Dekaden

„[...] nur Speichellecker und Anhänger als Opferlämmer in der Politik starben. Aber in letzter Zeit hat der unstillbare Durst nach Geld und Macht zu Spitzenzielen geführt, wie dem Kongressabgeordneten Luis Bersamin Jr., dem Mitglied des Provinzausschusses James Bersamin und dem Bürgermeister von La Paz, Ysrael Bernos. Alle drei wurden 2006 umgebracht“ (Ballesta 2007).

Abra ist nicht so sehr wegen der politischen Gewalt an sich außergewöhnlich, sondern wegen ihrer Opfer, zu denen eben auch *führende* Mitglieder der dortigen politischen Elite gehören. Hier sind die übergeordneten Interessen der politischen Elite als Klasse betroffen, die Gewalt in den eigenen Reihen um der Stabilität der Klassenherrschaft willen minimieren muss.

Zum Zweiten gilt es zu betonen, dass die Reaktion, so drastisch sie scheint, in der Praxis keinerlei Auswirkungen auf das Gewaltniveau hat. Die Zahl der politischen Morde ist weder mit der Ablösung der Polizeieinheiten noch mit den später erfolgten Reviements von Streitkräfteeinheiten gesunken. Auch hat die Sondereinheit der Polizei keine nachweisbaren positiven Effekte auf das Gewaltniveau. Ebenfalls dem für politische Gewalt gängigen Muster entspricht, dass keine Verhaftungen vorgenommen worden sind (abgesehen von einigen wenigen randständigen Figuren) und alle Untersuchungen nach den Auftraggebern im Sande verliefen. Wie die fortgesetzt hohe politische Gewalt zeigt, sind die Optionen der Intervention gering, solange vor Ort konkurrierende Lager mit gewaltsamen Mitteln um die Macht kämpfen. Ein Abklingen der Gewalt ist erst zu erwarten, wenn sich eines der Lager gegen das andere durchgesetzt hat.

Schließlich kann argumentiert werden, dass das Eingreifen nicht notwendigerweise dem Ziel diene, Gewalt zu minimieren, sondern auch als erfolgreiche Ressourcenmobilisierung einer Fraktion im Kampf um die lokale politische Macht verstanden werden kann. Wenn vorderhand eine unüberwindliche Asymmetrie der Gewaltkapazitäten zugunsten des Valera-Lagers bestand, so wurde diese dadurch ausgehebelt, dass, über die Intervention der nationalen Ebene, diese politisch nutzbaren Gewaltressourcen entzogen und damit die Gegner in die Lage versetzt wurden, den dominanten Clan mit guten Chancen auf Erfolg herauszufordern.

### 3.2.2 Maguindanao: Gewalt und politische Hegemonie

„Clan-Politik ist immer noch sehr stark. Deine Bande zu deinem Clan, zu deiner Familie ist immer noch stärker als die zu anderen Gruppen. Denn wenn dir etwas passiert, dann ist es deine Familie, dein Clan, an den du dich wenden kannst. [...] Und wenn du diese natürliche Gruppe nicht hast, kann dich, in Anbetracht der Sicherheitssituation im Süden, jeder ermorden. Niemand wird deinen Körper aufheben, niemand wird sich um deine Familie kümmern. [...] Hier kannst du nicht ohne Clan leben, weil er deine formale Identität ist. Er ist deine Wurzel.“ (Interview des Autors mit Politiker aus Muslim-Mindanao 2004, anonymisiert).

Ogleich die Region Maguindanao auf der Liste der „Election hotspots“ verzeichnet war, die wegen einer Geschichte wahlbezogener Gewalt unter besonderer Beobachtung der staatlichen Wahlkommission Comelec stehen, waren die Wahlen im Mai 2007 hier friedlich. Der zentrale Faktor für diesen Wandel sollte nicht in einer Änderung des politischen Stils gesucht werden, sondern in der Tatsache, dass es kaum mehr Kandidaten gab als zu vergebende Positionen. Auch die Auseinandersetzung um die zu vergebenden nationalen Positionen – immerhin zwölf Senatorensitze – schien die Gemüter nicht zu erhitzen. Die Kandidaten des Regierungslagers fuhren einen Erdrutschsieg ein – in manchen Regionen gewannen sie bei einer Wahlbeteiligung von um die 90 Prozent ohne Gegenstimmen.

Ähnlich überragende Siege hatte es bei der Wahl der Präsidentin 2004 und bei der Wahl des neuen Gouverneurs der Autonomen Region Muslim Mindanao (ARMM), Zaldy Ampatuan, im Jahr 2005 gegeben. Beide waren Vorboten der Wahlen vom Mai 2007 – Zwischenschritte hin zur Dominanz einer politischen Familie, des Ampatuan-Clans, die die konflikt- und gewaltträchtige politische Konstellation der Region deutlich veränderte. Dem seit Jahren immer mächtiger werdenden Ampatuan-Clan scheint es zwischenzeitlich gelungen, sämtliche Elitefamilien unter seiner Führung soweit zu einen, dass sie sich einer Aufteilung der Posten im Voraus nicht widersetzen und innerhalb der von den Ampatuans dominierten Ordnung ihre Plätze einnehmen. Nur so lässt es sich erklären, dass im Vorfeld der Wahlen alle mit dem gemeinsam nominierten Kandidatenset konkurrierenden Kandidaten ihre Kandidaturen zurückzogen. Dem Führer des Ampatuan-Clans, Andal Ampatuan, „gelang es, Kandidaten, die zu Parteien gehörten, die nicht der Administrations-Koalition [...] angehörten, davon zu überzeugen, nicht mehr nach lokalen Positionen in Maguindanao zu streben“ (Inquirer 2007c). Die Spitzenpositionen in der Provinz gingen, wenig überraschend, an Mitglieder des Clans: Andal Ampatuan wurde als Gouverneur wiedergewählt, sein Sohn Sajid Islam als sein Stellvertreter und sein Neffe Simeon Datumanong vertritt die Provinz im Kongress, weitere Mitglieder des Clans kontrollieren wichtige Bürgermeisterposten. Um die exzellenten Kontakte zum Präsidentenpalast abzusichern, bot Ampatuan im Vorfeld allen Bürgermeistern in Maguindanao eine Million Pesos (entspricht 16.000 Euro), wenn in ihren Gebieten die Senatorenriege der Administration einen glatten Sieg einführt – was dann auch der Fall war (Inquirer 2007c). Norie Unas, Sprecher von Ampatuan, erklärte offen, dass der Gouverneur in Konsultationen mit lokalen Führern dafür geworben habe, dass die Menschen in Gruppen wählen und dass eine Abweichung vom Konsens auch bestraft würde (Arguillas 2007a). Um ganz sicher zu gehen, dass die geplanten Ergebnisse auch tatsächlich eintreffen, wurden diese, wie viele Berichte nahe legen, durch umfassendes Fälschen im Vorfeld und am Wahltag

herbeigeführt. Dass kaum je jemand an die Öffentlichkeit tritt, erklärt sich relativ einfach am Beispiel eines Lehrers, der sich geweigert hat, die Unterlagen über den rechtmäßigen Ablauf der Wahl in einer von nur zwei umstrittenen Regionen zu bestätigen. Nachdem es ihm gelungen war, sich drei Wochen zu verstecken, fanden ihn seine Mörder Anfang Juni 2007 (Manar 2007, siehe auch: *The Mindanao Examiner* 11.6.2007).

Freilich ist der Fall der „Wahlen“ in Maguindanao im philippinischen Kontext ein extremer Fall in Bezug auf die Form und das Ausmaß der Wahlfälschung und –steuerung. Bis heute ist umstritten, ob die Wahlen dort als regulär gewertet werden sollen.<sup>26</sup> Die neuen wie die wiedergewählten Amtsträger haben ihre Arbeit aufgenommen, und soweit vergangene Wahlen zum Maßstab taugen, wird auch das aktuelle Wahlergebnis „zu den Akten gelegt“, sobald sich die Wogen geglättet haben. Der Unterschied zu vielen anderen Regionen liegt vor allem in der äußerst plumpen und unklugen Weise des Fälschens. Zwar zählt für die Senatorenwahl tatsächlich jede Stimme, anders als für alle anderen politischen Positionen, wo es nur um die relative Mehrheit geht. Allerdings erscheinen Ergebnisse jenseits von 90 Prozent für die Kandidaten der Administration doch als „politisch unklug“, da sie unnötigerweise Angriffsflächen im intra-elitären Machtkampf wie auch gegenüber kritischen Medien öffnen.

26 Wie normal Wahlfälschung ist, illustriert eine Bewerbung um den Posten des Leiters der staatlichen Wahlkommission COMELEC aus dem Jahr 2002. Der damalige regionale Direktor dieser Behörde ließ in einem als vertraulich eingestuften Schreiben über Jose Rufino, einen der engsten Mitarbeiter der Präsidentin, bei dieser anfragen, ob sie nicht in Betracht ziehen könne, ihn mit dem Posten des obersten COMELEC-Beamten zu betrauen. Als Qualifikation für diese Stelle wurde in dem Schreiben erklärt, dass „Direktor Garcillano den Interessen von Lakas-NUCD-UMDP (der Regierungskoalition; P.K.) insbesondere in Mindanao in erheblichem Maß gedient und sie geschützt hat und der Administration beinahe jede Wahlfreude geliefert hat.“ (Office of the President of the Philippines, Malacanang (11.10.2002)). In einem Memorandum (8.3.2003) an die Präsidentin erklärt Garcillano im Detail sein Engagement für die Sache der Präsidentin und ihrer Partei. Darin schreibt der Leiter der „neutralen“ Wahlkommission unter anderem, dass er ein Treffen mit lokalen COMELEC-Beamten in Mindanao einberief, denn „mit den vielfältigen Herausforderungen und Belastungen durch die Opposition können wir es uns nicht leisten, selbstzufrieden faul zu sein und nichts zu tun. [...] Der Unterzeichner plante die Treffen mit unseren lokalen Mitarbeitern gewissenhaft, sodass er nicht den Verdacht der politischen Führer oder seiner Vorgesetzten hervorrief, die lokalen Mitarbeiter für die zukünftige politische Übung unter Druck zu setzen.“ Die Sprache des Berichts ist trocken und präzise auf eine Strategie für das Management eines Wahlsiegs (2004) bezogen. So heißt es über Agusan del Sur: „Die Plaza-Familie diktiert hier den lokalen Führern. Auf wessen Seite sie stehen, die wird gewinnen. Es ist eine extrem harte Arbeit, die Plazas auf unsere Seite zu bekommen.“ Und zu Surigao del Norte merkt er beruhigend an: „Rechtsanwalt Cirilo Nala, Jr. ist der neue Wahlaufseher der Provinz [...]. Er hat ein zuversichtliches Gespür für die Kompliziertheit der Operation.“ Auch Camiguin scheint sicher, denn: „die Romualdo Familie kontrolliert die Provinz – der Vater ist Gouverneur, [...] einer der Söhne Kongressabgeordneter [...], und ein anderer der Söhne Bürgermeister von Mambajo – der Hauptstadt. Obgleich nicht alle auf der Seite von LAKAS (der Regierungspartei; P.K.) stehen, diktiert der alte Romualdo, der ein Verbündeter der Präsidentin ist, immer noch, was politisch in der Provinz passiert.“ (alle Zitate Garcillano 2003). Garcillano erhielt mit einiger Verzögerung den erwünschten Posten. Er ist der Beamte, dessen abgehörten Gespräche mit der Präsidentin im Jahr 2004, als beide über die Optionen einer Stimmenmaximierung für die Regierung diskutierten, beinahe zu ihrem Sturz geführt hätten.

### 3.3 Bestimmungsfaktoren politischer Gewalt

Die bisherige Darstellung illustriert folgende generalisierende Aussagen zur Rolle von Gewalt in der philippinischen Politik: Der politische Wettstreit findet in den Philippinen immer noch weitgehend zwischen einer kleinen Gruppe von sogenannten politischen Familien oder politischen Dynastien statt, zu der noch eine gewisse Zahl von Strongmen kommen. Der politische Wettstreit ist scharf und in seinem Austrag gelten die für Demokratien typischen Beschränkungen nicht immer. Gewalt ist zumindest ein letztes Mittel der Politik, wenn andere, gleichfalls über das demokratische Set hinausgehenden Mittel (z.B. Stimmenkauf, Wahlfälschung) nicht greifen.

Die politische Gewalt wirkt in zwei Richtungen: vertikal gegenüber politisch „devianten“ Individuen und Gruppen (wie Journalisten oder politische Aktivisten) sowie horizontal gegenüber Konkurrenten innerhalb des Establishments. Beide Formen der Gewalt sind Bestandteile eines informellen „Regelsets“, durch dessen Anwendung sich politische Herrschaft als Herrschaft einer oligarchischen Elite perpetuiert und gleichzeitig an neue Gegebenheiten anpasst.

Die Intra-Establishment Gewalt, der Mitglieder der politischen Elite und deren Gefolgsleute zum Opfer fallen, ist Ausdruck einer Variante familialistischer Herrschaft, die ausgeprägte intra-elitäre Konkurrenz zur Norm politischen und ökonomischen Handelns macht. Zwei Tendenzen stehen auf allen Ebenen der Politik im beständigen Wettstreit miteinander – die zur Hegemonie und die zur Gegenmachtbildung und Balancierung. Die größte politische Einheit, die dauerhaft stabil sein kann und dies in vielen Fällen auch ist, ist die (erweiterte) Familie. Jenseits von ihr liegt das Feld der inter-familialen Allianzen, die aus opportunistischen Gründen auf Zeit geschlossen werden, die jedoch von den beteiligten Parteien zu jedem Zeitpunkt wieder aufgekündigt werden können, wenn andere Optionen günstiger erscheinen. Intra-Establishment Gewalt stabilisiert den Status quo der Herrschaft der Wenigen über die Vielen, weil sie potenzielle Anwärter auf einen Eliteposten dazu zwingt, die Spielregeln politischer Konkurrenz zu akzeptieren und sich in ihren Handlungsmustern entsprechend anzupassen. Wie in jedem System steigen auch hier Personen und Gruppen auf, die den Spielregeln des Systems folgen oder sie sogar in extrem opportunistischer Weise auszunutzen verstehen.

Dort, wo mehrere Familien um die lokale Vorherrschaft ringen, wie in Abra, findet sich ein hohes, wo eine Familie von potenziellen Konkurrenten als Hegemon oder Primus inter Pares akzeptiert ist, ein geringes Gewaltrisiko. Gewaltfreie oder zumindest gewaltarme Wahlen sind, wie der Fall Maguindanao zeigt, möglich, jedoch um den Preis der Aufgabe der Wahlfreiheit, wenn vor den Wahlen ein Konsens der Elitefamilien über die Besetzung der zur Wahl stehenden Positionen etabliert werden kann. In beiden Fällen handeln die Akteure auf der Grundlage eines Skripts, das Gewalt als ein Mittel politische Konkurrenz vorsieht.

Im philippinischen Politikmodell – der „informellen Praxis“ – basiert die politische Macht auf lokaler Ebene idealerweise darauf, dass die lokale politische Elite über ein *lokales* Monopol verfügt: über das der Gewaltsamkeit und das der ökonomischen Ressourcen (Sidel 1999, Hedman/Sidel 2000). Die vielen lokalen Monopole setzen sich dann

zu einem nationalen „Oligopol“, in der Form eines „Kartells“ politischer Macht und „staatlicher“ Gewalt, zusammen. Wenn und soweit die lokale Monopolstellung im Kontext eines landesweiten Oligopols gegeben ist, kann auch unter diesem System Gewaltausübung in Grenzen gehalten werden. Kritisch wird es genau dann, wenn ein lokales Monopol noch nicht besteht oder zerbricht und sich in ein lokales Oligopol der Gewalt verwandelt, das nach seiner Remonopolisierung strebt. Kritisch wird es auch, wenn ein lokaler Monopolist versucht, seine Macht in die Territorien anderer lokaler Monopolisten auszuweiten. So folgt die Gewalt zwei sich überlagernden Zyklen: zum einen dem Wahlzyklus und zum anderen dem Zyklus von lokaler Monopolbildung, -stabilisierung und -verfall.

Eine Selbstbeschränkung des Konfliktaustrags über ein an der Norm der Gewaltfreiheit orientiertes Regelset findet sich nicht. Die Entscheidung über den Einsatz von Gewalt entspringt primär einem utilitaristischen Kosten-Nutzen-Kalkül. Da die Kosten durchaus beträchtlich sind, bleibt eine Eskalation wie in Abra jedoch die Ausnahme.

Die der demokratischen Form eingeschriebenen checks and balances, die auf unterschiedlichen Formen der Gewaltenteilung basieren, können hier nicht greifen, da sie durch eine gesellschaftliche Ordnung konterkariert werden, die die formal geteilten Gewalten in den Händen von Elitefamilien wieder zusammenführt. Auch die einer Gewaltenteilung förderliche funktionale gesellschaftliche Differenzierung wird durch die Integration der verschiedenen funktionalen Teilbereiche in den Familien ihrer Wirkung beraubt.

Betont werden sollte, dass Gewalt in Abra nicht aus einer Schwäche des Staates resultiert, und umgekehrt die gegenwärtige Gewaltarmut in Maguindanao nicht aus dessen Stärke. Vielmehr verwenden lokale Eliten in beiden Fällen die in den Staat eingeschriebenen Ressourcen zu ihren eigenen politischen Zwecken. Der Unterschied zwischen den zwei betrachteten Regionen liegt in der spezifischen intra-elitären Konfiguration politischer Macht.

Dabei ist der Staat nicht per se schwach, sondern verfügt durchaus über bemerkenswerte Kapazitäten zur Penetration der Gesellschaft, zur Regulierung sozialer Beziehungen, zur Extrahierung und Aneignung von Ressourcen. Die Modi sozialer und politischer Interaktion ermöglichen es jedoch einer in allen gesellschaftlichen Teilbereichen dominanten Elite, diesen Staat zu okkupieren und dauerhaft zum Instrument multidimensionaler Herrschaft zu machen. Wenn also von einem schwachen Staat gesprochen werden kann, dann nur in dem Sinn, dass er von der herrschenden Klasse privatisiert worden ist, kaum jedoch im Sinne geringer Kapazitäten zur Penetration der philippinischen Gesellschaft. Der philippinische Staat ist „weder einfach eine Ressource für Patron-Klient Beziehungen, noch bloß ein Objekt oligarchischen Plünderns. Er ist auch eine komplexe Sammlung räuberischer Mechanismen für die private Ausbeutung und Akkumulation von [...] Ressourcen“ (Sidel 1999: 146).

## 4. Extralegale Tötung als Methode zur „Bearbeitung“ des Kriminalitätsproblems

Offensichtlich politische Gewalt stellt nur eine, wenngleich breite Facette im Spektrum der Gewalt dar, die von dem gesellschaftlichen Establishment ausgeht, ohne als staatliche, rechtlich gebundene Gewalt in einem demokratischen Sinn legitimiert zu sein. Eine weitere Form von Gewalt, die wie die Gewalt gegen politisch-ideologisch deviante Gruppen dem Zweck sozialer Kontrolle dient, bildet das Thema der nachfolgenden Ausführungen: die gezielte Tötung sozial devianter (krimineller) Personen. Dieses an vielen Orten der Philippinen beobachtbare Phänomen wird im Folgenden an zwei prominenten und deshalb relativ gut dokumentierten Fällen – Davao-City und Cebu-City – analysiert.

### 4.1 Davao: eine unorthodoxe Strategie zur Lösung des Kriminalitätsproblems

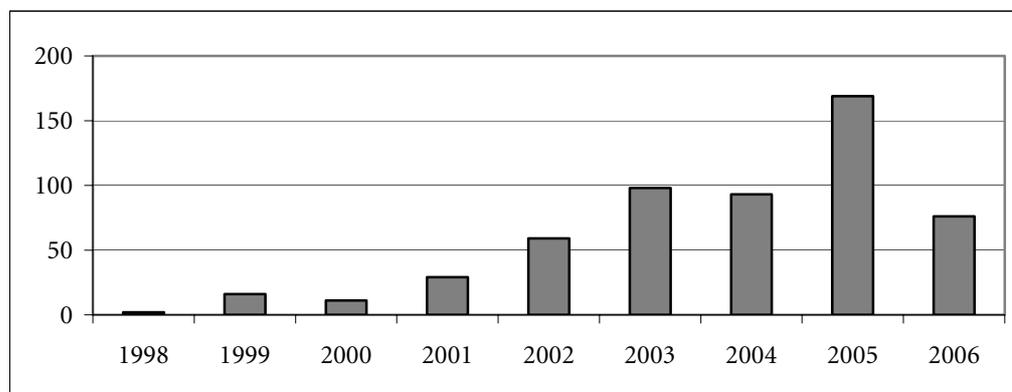
Vigilantismus, d.h. extralegale Selbstjustiz zur Bestrafung von Verhalten, das als abweichend interpretiert wird, ist kein neues Phänomen in den Philippinen. Auch in Davao hat Vigilantismus durchaus Tradition. Insbesondere in den letzten Jahren der Marcos-Zeit und den Anfängen der Regierung Aquino erlangten in Davao beheimatete Vigilante-Organisationen nationale Berühmtheit. Davao war damals vermutlich die Stadt mit der höchsten Tötungsrate der Philippinen. In der ersten Hälfte jenes Jahrzehnts sollen bei einer Einwohnerzahl von ca. 700.000 Menschen täglich zwölf Menschen ermordet worden sein.<sup>27</sup> D.h. pro Jahr finden sich damit auf 100.000 Einwohner ca. 625 Morde – eine Zahl, die Davao weltweit einen Spitzenplatz gesichert hat. Viele dieser Morde geschahen im Umfeld der brutalen Auseinandersetzungen zwischen der kommunistischen NPA und den verschiedenen Organen des philippinischen Staates, bzw. den Privatarmeen lokaler Politiker und Geschäftsleute.<sup>28</sup>

Mit dem Niedergang der Kommunisten klang das Vigilante-Phänomen Anfang der 1990er Jahre ab, kehrte jedoch gegen Mitte der 90er Jahre in einem völlig anderen sozialen und politischen Klima nach Davao und in eine Reihe anderer Städte zurück. Aus einzelnen Morden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde bis zur Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends eine ausgeprägte „Mordwelle“. Auf dem Höhepunkt der Gewaltwelle 2005 finden sich in Davao 169 extralegale Tötungen.

27 Kroef (1990: 24); die Einwohnerzahl lässt sich nur schätzen. Hier wurde ein mittlerer Wert zwischen den offiziellen Zahlen für 1980 (610.000) und 1990 (850.000) gewählt ([www.davaocity.gov.ph/Downloads.aspx?cid=2](http://www.davaocity.gov.ph/Downloads.aspx?cid=2)).

28 Gute Einführungen zum damaligen Vigilantismus bieten: Hedman (2000), Kroef (1988, 1990), Kowalewski (1992), Lawyers Committee for Human Rights (1988).

### Opfer extralegalen Tötungen in Davao 1998 bis Ende 2006



Quelle: *Simbulan* (o.J.: 8), *Arguillas* (2005), *Manila Times* (2006), *Davao Today* (2007).

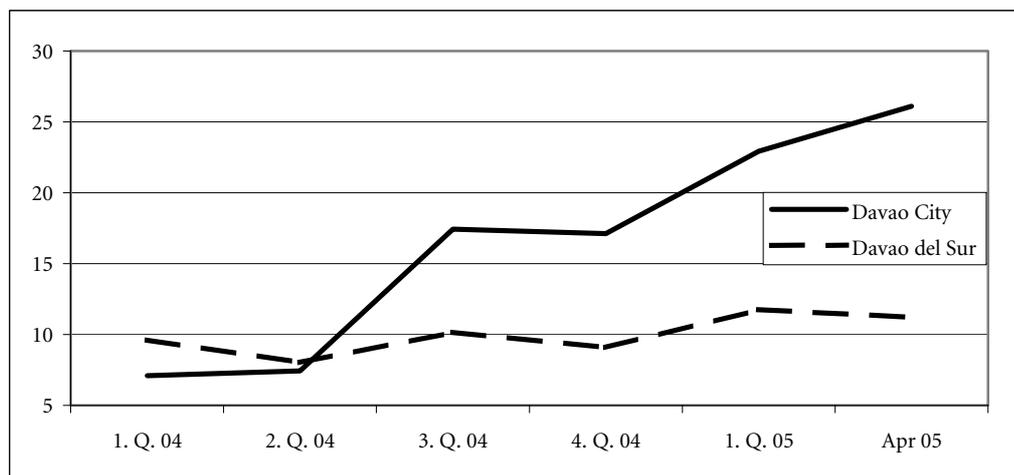
Wie in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren steht die lokale Politik nicht in Gegnerschaft zu den selbsternannten Hütern des „Rechts“, sondern bringt ihre Sympathien für das Handeln der Mörder unzweideutig zum Ausdruck. Anders als in den 1980er Jahren, lag im letzten Jahrzehnt die Rate der Tötungsdelikte jedoch nicht besonders hoch, sodass die extralegalen Tötungen nicht als Reaktion auf eine dramatische Gewalt- oder Kriminalitätsskalation erklärt werden können. Bei ca. 3,7 Millionen Einwohnern schwankt die absolute Zahl der Tötungsdelikte in der Region XI, in der Davao-City liegt, zwischen gut 400 und etwas über 700 pro Jahr. In der international üblichen Quote Tötungsdelikte pro 100.000 Bewohner liegt die Zahl zwischen zehn und 17, was zwar hoch, aber nicht außergewöhnlich hoch ist. In der engeren, Davao City umschließenden Region Davao del Sur liegt die Rate der Tötungsdelikte niedriger und schwankt vom 1. Quartal 2004 bis zum April 2005 um die zehn. Zwar stieg die Gewaltrate an, jedoch vergleichsweise moderat und auf die Quartale gerechnet uneinheitlich von 8,0 auf 11,2. Es ist davon auszugehen, dass sich die Schwankungen im Rahmen der Normalverteilung bewegen. Die Entwicklung in Davao-Stadt ist freilich eine andere. Noch bis Anfang 2004 lag die Zahl der Tötungsdelikte im Verhältnis zur Einwohnerzahl niedriger als in der die Stadt umgebenden Region, dann aber schoss sie von ca. sieben innerhalb eines Jahres auf weit über 20 Delikte pro einhunderttausend Einwohner – und das, obgleich Davao City eine im philippinischen Vergleich niedrige allgemeine Kriminalitätsbelastung aufweist (s. Schaubild folgende Seite).

Auch die für das subjektive Sicherheitsempfinden wichtige Aufklärungsquote ist in der Region XI, in der Davao-City liegt, mit durchschnittlich um die 90 Prozent ausnehmend hoch.<sup>29</sup> Davao gilt für viele andere vergleichbare Städte in Bezug auf die Verbrechensbe-

29 Auch in den Jahren, in denen das Phänomen der extralegalen Tötungen seinen Anfang nahm, weist Davao City eine herausragende Aufklärungsquote auf (1997: 90,2%; 1998: 93,1%; 1999: 97,0%; 2000: 93,0% sowie 2001: 95,2%; Quelle: National Statistical Coordination Board 2002).

kämpfung als Vorbild. Eigentlich sollte das Kriminalitätsumfeld in Davao tendenziell eher als stabil, friedlich und wenig bedrohlich wahrgenommen werden.

#### Tötungsdelikte in der Region Davao del Sur 2004 bis 1. Quartal 2005 und April 2005 (pro 100.000 Einwohner)



Quelle: Philippine National Police, Regional Office XI – Southern Mindanao (o.J.) sowie eigene Berechnungen.

Setzt man die dramatische Zunahme der Tötungsdelikte im Verlauf des Jahres 2004 in einen zeitlichen Bezug zum Vigilantehandeln, so lässt sich feststellen, dass letzteres in keinem Fall als Reaktion auf ersteres interpretiert werden kann. Vielmehr handelt es sich bei dem beobachteten Anstieg zum größten Teil um extralegale Tötungen. Lag der Anteil der extralegalen Tötungen an den Tötungsdelikten im Jahr 2000 noch bei 12,6 Prozent, so stieg er 2001 auf 31,7 Prozent und im Jahr 2004 wurden beinahe zwei Drittel aller Tötungsdelikte der Kategorie der Vigilante-Morde zugerechnet (93 von 152, d.h. 61,2 Prozent).<sup>30</sup> Ohne das Morden der Vigilantes hätte die Zahl der Tötungsdelikte deutlich niedriger gelegen als in den Jahren 2000 und 2001 (87 bzw. 91 Delikte).

In Anbetracht der allgemein hohen Aufklärungsquote erstaunt insbesondere, dass bis dato weder Täter noch Auftraggeber vor Gericht gebracht werden konnten. Auch wenn im Einzelfall die Morde keinem Täter zugewiesen werden können, handelt es sich bei den meisten vermutlich um die Taten der Davao Death Squad, deren Existenz zwar allgemein angenommen wird, aber bislang noch nicht bewiesen werden konnte, weil keiner der mehreren Hundert ihr zur Last gelegten Taten aufgeklärt werden konnte. Ihre Opfer finden sie weitestgehend unter Kleinkriminellen, wobei sie auch vor Mord an Jugendlichen nicht zurückschrecken. Insofern handelt es sich, anders als noch in den späten 1980er Jahren, nicht um Akte „politischer Säuberung“, sondern um das, was verschiedentlich als „soziale Säuberung“ bezeichnet wird.

<sup>30</sup> Quellen: Kriminalitätsstatistiken der Polizei, National Statistical Coordination Board 2002, sowie eigene Berechnungen.

Genauso problematisch wie das Faktum der Selbstjustiz an sich erscheint der Bedeutungsrahmen, in den dieses Handeln von den staatlichen Autoritäten gesetzt wird. Dabei ist es weitgehend ohne Belang, ob und inwieweit die Anordnungen zu den Tötungen tatsächlich von etablierten Politikern kommen oder ob diese das Gewalthandeln nur tolerieren. Bedeutsam ist, wie der Zusammenhang von der allgemeinen Öffentlichkeit verstanden wird, welche Botschaft mithin im Handeln der Vigilantes und der Reaktion der Politiker als sozial relevante Information transportiert wird.

Rodrigo Duterte, der langjährige Bürgermeister Davaos, kommentierte die Vielzahl der Morde an Kriminellen damit, dass diese ja auch ihre Opfer töten und fragt dann rhetorisch: „Was sollten wir anderes tun als sie auch zu töten? Ein Auge für ein Auge, ein Zahn für einen Zahn.“ Selbst einen Polizeioffizier, der kriminell werde,

„[...] werde ich umbringen. Gott, ja! Ich werde ihn öffentlich mit einer M-16 umbringen. [...] Es ist eine Form der Drohung, die den Kriminellen Angst einflößt. [...] Ihr Kriminelle seid Hurensöhne! Ich werde euch alle umbringen. Wenn du Angst hast, dann musst du ein Krimineller sein“ (Duterte 2005).

Der Vorsitzende der lokalen filipino-chinesischen Handelskammer John Ng gibt ihm unumwunden recht: „Sein Eintreten ist sehr praktisch, insbesondere jetzt, wo die Kriminalität überhand nimmt. Es ist möglicherweise der beste Weg, das Problem zu lösen. Ich glaube, dass die eiserne Faust das Problem lösen kann“ (zitiert nach Concepcion 2002). Das zentrale Argument des Bürgermeisters für sein Handeln ist, dass er letztlich den Willen der Wähler zum Ausdruck bringt. Er betont, dass er oft wiedergewählt wurde: „Ich sage den Leuten während den Wahlen: ‚Wenn ihr einen Bürgermeister wollt, der Kriminelle nicht umbringt, dann sucht euch einen anderen Bürgermeister‘“ (zitiert nach Conde 2002). Dass der Bürgermeister in seiner Position tatsächlich den „Willen der Bevölkerung“ reflektiert, wird auch von Menschenrechtsorganisationen, die gegen diese Politik seit Ende der 1990er Jahre Front machen, nicht bestritten. Sie beschreiben ihre Kampagnen als „ein beschwerliches Schwimmen gegen die starke Strömung der öffentlichen Meinung, die stillschweigend die Hinrichtungen als eine schnelle und effektive Methode zur Einschränkung der Kriminalität in der Stadt befürwortet“ (Task Force Detainees of the Philippines/WEDPRO/PREDA 2003: 11).

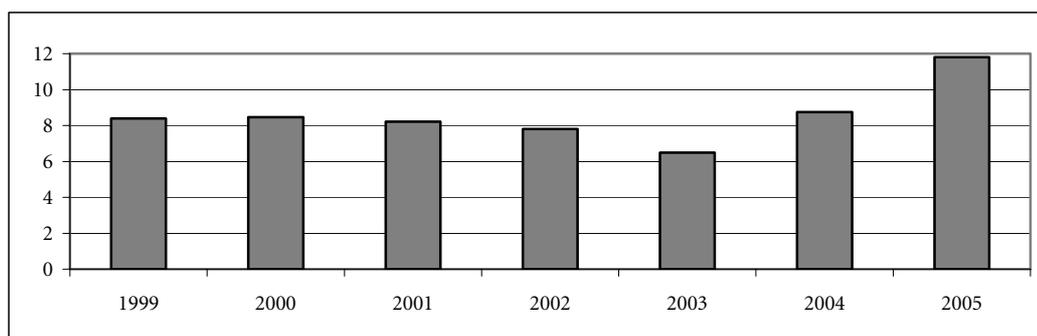
Die rechtsstaatlich äußerst problematische Einstellung des Bürgermeisters brachte ihm von Seiten der nationalen Politik kaum jemals Kritik, sondern Lob ein: Er wurde 2002 zum Anti-Kriminalitäts-Berater und Vorsitzenden einer entsprechenden Task-Force der Regierung Arroyo ernannt.

Die Botschaft an die Masse ist eindeutig: Schutz gegen Kriminalität kann gegeben werden. Er ist aber nicht an das Gesetz gebunden, dessen Einhaltung mit Gewalt durchgesetzt werden soll. Stattdessen folgt das Handeln dem in „Dirty Harry“ personifizierten Prinzip der Willkürherrschaft eines selbsternannten Akteurs, der als Polizist, Ankläger, Richter und Henker gleichzeitig agiert und selbst keinem Prinzip als dem eigenen Willen zur Durchsetzung von Ruhe und Ordnung verpflichtet ist. Es ist der willensstarke Einzelgänger, der in einer persönlichen Auseinandersetzung seine Gegner zur Strecke bringt. Es ist der Rächer, der sich mit einer klaren Botschaft zur Wahl stellt, wie Duterte bei den Wahlen von 2004:

„Wenn ich gewinne, werden mehr Kriminelle umgebracht, weil ich geschworen habe, die Menschen dieser Stadt zu verteidigen. [...] Davao City wird sehr, sehr gefährlich für Kriminelle werden. Ich habe den Kriminellen gesagt, es ist ein Platz, wo du jederzeit sterben kannst. Wenn das ein Hinweis für jemanden ist, dann ist das fein“ (zitiert nach Amnesty International 2005).

Eine Paradoxie des Handelns des Bürgermeisters ist nicht nur, dass er eine Strategie zur Bekämpfung der Kriminalität unterstützt, die notwendigerweise zu einem massiven Anstieg der schlimmsten Form der Gewaltkriminalität führt, sondern dass sich der avisierte Effekt – Reduktion der allgemeinen Kriminalität – nicht einstellt. Die allgemeine Kriminalitätsbelastung ist in den letzten Jahren in Davao City nicht etwa gesunken, sondern tendenziell gewachsen (Davao City Government o.J.). Das aber wird weder vom Bürgermeister noch von den Medien kommuniziert. Kognitiv fest verankert ist das Bild des starken Bürgermeisters, dem es zu verdanken ist, dass Davao im Kampf gegen die Kriminalität „gut dasteht“.

#### Allgemeine Kriminalitätsbelastung in Davao City 1999-2005 (monatl. Straftaten pro 100.000 Einwohner)



Quelle: Davao City Government (o.J.).

## 4.2 Cebu und andere Nachahmer der Vigilante-Strategie

Extralegale Tötungen im Kontext der Auseinandersetzung mit Kriminalität sind jedoch nicht allein auf Davao beschränkt, sondern finden sich in vielen anderen Städten und Regionen der Philippinen. Allerdings ist es dort zumeist weitaus schwieriger, auch nur einigermaßen verlässliche Zahlen zu bekommen. Prominent und relativ gut dokumentiert ist der Fall von Cebu City. Hier werden von den 178 für 2006 aktenkundigen Tötungsdelikten 63 und damit 35 Prozent der Kategorie der extralegalen Tötungen zugerechnet. 2005 gingen von 171 Tötungsdelikten 97 (und damit 56,7 Prozent) auf das Konto von Vigilante-Mördern. Im Jahr davor, waren es 14 – alle im Dezember, als die Gewaltwelle ihren Anfang nahm (Manila Times 2007). Auch hier signalisiert die lokale politische Führung, etwa der Abkömmling einer der ältesten politischen Familien der Philippinen und Bürgermeister von Cebu City, Thomas Osmeña, dass die Vigilantes zumindest mit ihrer stillschweigenden Toleranz rechnen können. Zwar sei er nicht stolz auf die Vigilante-Aktionen: „Aber ich bin auch nicht wirklich traurig dass Kriminelle umgebracht werden. [...] Es ist eine Frage der Dosierung“ (zitiert nach Mercado 2006). Die Morde sind aus Os-

meñas Sicht eine Botschaft an die Kriminellen, die am Leben bleiben wollten: „Wenn einige von ihnen umgebracht oder weggepustet werden, dann hauen die anderen von hier ab. So hilft mir das in meinen Versuchen, die Bürger zu schützen. Und ich bin zufrieden, wenn sie hier weggehen“ (zitiert nach Sun Star 2006). Und an die Polizei richtete er die unmissverständliche Aufforderung „Wenn ihr auf ein Verbrechen trefft, seid nicht schüchtern. Drückt ab und ich gebe euch einen Bonus“ (zitiert nach Conde 2005).

Anders als in Davao, wo die Mordserie langsam über Jahre anwuchs, setzte sie in Cebu mit einem Schlag ein – zwei Tage, nachdem der Bürgermeister ein spezielles Sonderkommando der Polizei gegründet hatte: ein „Jäger Team“, das die Aufgabe hatte, „Kriminelle aufzuspüren und zu vernichten“ (The Freeman 2005a).

Auch in Cebu findet solch eine Position sichtlich Unterstützung. In einem namentlich gezeichneten Artikel resümiert ein Reporter die Vor- und Nachteile der Vigilante-Strategie der Kriminalitätsbekämpfung:

„Die Anwesenheit der Vigilantes in der Stadt hat in der Unterwelt Schrecken gesät. Nicht nur Kleinkriminelle, auch große Namen des illegalen Drogenhandels wurden umgebracht. [...] Das Anwachsen der Zahl der Morde in der Stadt ist nicht alarmierend, weil fast alle Opfer schlimme Akten aufweisen. Sie waren Kriminelle, die aus dem Gefängnis kamen und sich weigerten, sich zu reformieren. [...] Sie terrorisierten die Menschen weiter mit ihren Aktivitäten. So wurden sie eliminiert“ (Nalzar 2006).

Und der Bürgermeister betont, dass er für die Morde eine große Unterstützung in der Bevölkerung findet: „Die Menschen gratulieren mir“ (zitiert nach Conde 2005).

Dass noch im Jahr, an dessen Ende die Gewaltwelle ihren Anfang nahm, die Zahl der Morde mit 90 nur halb so hoch lag wie in den Folgejahren, dass sich also die Gewalt durch das Vigilante-Handeln de facto verdoppelte, ist aus Sicht der politischen Elite der Stadt weniger wichtig, als dass sich die Zahl der anderen Verbrechen in den Jahren des Vigilante-Handelns um über 20 Prozent reduzierte.

#### **Kriminalität in Cebu City 2004-2006**

	<b>Gesamtzahl der Tötungsdelikte</b>	<b>Veränderung gegenüber dem Vorjahr</b>	<b>Gesamte der Kriminalität</b>	<b>Veränderung gegenüber dem Vorjahr</b>
<b>2004</b>	90	--	5852	--
<b>2005</b>	171	+ 90 %	5435	- 7,1 %
<b>2006</b>	178	+ 4 %	4390	- 19,2 %

Quellen: *The Manila Times* (2007), *Taghoy* (2006a), eigene Berechnungen.

So plötzlich, wie die Vigilante-Aktion im Dezember 2004 einsetzte, so plötzlich hörte sie im Jahr 2006 auf. Für 2007 sind bislang (Juni) keine Fälle extralegalen Tötung bekannt geworden, was die Gesamtzahl der Morde drastisch reduzierte von 89 bzw. 81 in den Vergleichszeiträumen der Vorjahre 2005 und 2006 auf ganze 30 in den ersten fünf Monaten des Jahres 2007 (Cebu Daily News 2007).

Ähnliche Phasen extralegalen Tötungen von vermutlich Kriminellen lassen sich für viele philippinischen Städte dokumentieren, etwa für General Santos City, wo zwischen November 2001 und November 2003 140 vermutliche Drogendealer von Unbekannten ermordet wurden, oder für Cagayan de Oro, wo in den letzten Jahren insbesondere eine große Zahl von Mitgliedern von Batang Mindanao 29, einer in Raubüberfälle und Drogenhandel verwickelten Bande ermordet wurden (Sun Star General Santos 18.9.2003, Inquirer 2003, Danilo 2006). In Manila wurden in den letzten zwei Jahren ca. 20 Menschen, zerlegt in Einzelteile und in Plastiktüten verpackt, aufgefunden, denen in vielen Fällen ein Zettel beigelegt war, dass die sogenannten QC-Vigilantes sich des Diebesproblems in der Region annehmen würden.<sup>31</sup>

### 4.3 Extralegale Tötungen als Stabilisatoren der sozialen und politischen Ordnung

Warum tolerieren oder unterstützen Lokalpolitiker die Praxis extralegalen Tötungen? Bei der Antwort auf diese Frage ist zwischen zwei Dimensionen zu differenzieren,

- (1) der individuell psychologischen des Politikers: Dieser strebt danach, in einem mehr oder weniger bewussten Reflex auf die unterstellte Meinung der Massen nicht als Teil eines Getriebes und dessen formalem Regelset (dem Gesetz) unterworfen, sondern als individueller „Held“ auf der Grundlage seiner individuellen Autorität und seiner individuellen Macht nach eigenem Gutdünken handeln zu können;
- (2) der systemisch strukturellen: In den extralegalen und, zumindest aus Sicht der Öffentlichkeit, von einzelnen starken Führern angeordneten Tötungen repräsentiert und symbolisiert sich eine auf der unbeschränkten Macht dieser Führer und der Pflicht zur Loyalität, zumindest aber zur Unterwerfung basierende totale soziale Ordnung.

Selbst wenn der Politiker de facto weitestgehend im Rahmen des staatlichen Rechts handelt, ist es aus der Perspektive einer Person wie Rodrigo Duterte doch immer selbstbestimmtes Handeln, insoweit als er selbst bestimmt, wann er dem formalen Recht zu folgen bereit ist und wann es ignoriert werden sollte. Nur die Option der individuellen, selbstbestimmten Entscheidung des Strongman/Patrons darüber, wann staatliches Recht gelten soll und wann nicht, garantiert in dieser Sicht letztlich die Durchsetzung von Recht und Ordnung. Kognitiv wird die Auseinandersetzung mit Kriminalitätsproblemen und Kriminellen personalisiert. Die Bürgermeister richten persönliche Ansprachen an die Kriminellen, in denen sie klar machen, dass sie aus individueller Machtfülle die Tötung anordnen können. So erklärte Tomas Osmeña im Gefolge einer Vergewaltigung öffentlich gegenüber seinen Polizeikräften:

„Als Bürgermeister, geht meine Warnung an alle, die so etwas wie das machen, dass ich dafür sorgen werde, dass ihr auf der Stelle tot seid. [...] Wenn so etwas noch einmal vor euren (der Polizisten; P.K.) Augen passiert, dann drückt ab“ (The Freeman 2005b).

31 Siehe die ausführliche Berichterstattung in der Manila Times in den Jahren 2005 und 2006.

Bedeutsam ist, dass diese Politiker eine Form der Selbstjustiz tolerieren, bei der die Entscheidungsgewalt in den Händen einer kleinen, verschworenen und von der Gemeinschaft nicht kontrollierten Gruppe liegt, die vorgibt im Interesse der Gesellschaft Recht und Ordnung wieder herzustellen, oder mit ihrem Handeln aufrechtzuerhalten. Diese Form der Vigilante-Gewalt strebt danach, eine herrschende Ordnung gegen Devianz abzusichern, ohne das Risiko einzugehen, die totale Kontrolle über die dazu eingesetzten Mittel der Gewaltsamkeit zu verlieren. Es handelt sich um eine spezifische Subform der Establishment-Gewalt, ausgeübt durch Mitglieder des gesellschaftlichen Establishments oder aber durch deren Agenten, mittels derer Recht und Ordnung scharf konturiert und gleichzeitig, als der Kontrolle der ihr Unterworfenen entzogen, definiert werden. Anders als beim öffentlichen Lynchen, das gerade auch in seiner US-amerikanischen Tradition als Ausdruck einer direkten lokalen Volkssouveränität imaginiert wurde (vgl. Ingalls 1987), ist das hier skizzierte Vigilante-Handeln Ausdruck einer gegenüber der lokalen Gemeinschaft autonomen Souveränität über Leben und Tod.

Extralegale Tötungen von Kriminellen tragen eine doppelte Botschaft in sich: Die paternalistische, durch die dieses Handeln als Maßnahme zum Schutz und im Interesse der allgemeinen Bevölkerung dargestellt wird. In diesem Sinn agieren die Vigilantes für die allgemeine Bevölkerung und können sich deren grundsätzlichen Einverständnisses sicher sein. Auf einer zweiten Bedeutungsebene bringen straflos begangene und von der herrschenden Elite unterstützte oder augenzwinkernd tolerierte extralegale Tötungen eine ursprüngliche Gewaltordnung zum Ausdruck, in der eine Seite bar jeglicher Möglichkeit der Kontrolle zum Herrn über Leben und Tod wird. Im Phänomen der offiziell tolerierten oder unterstützten extralegalen Tötungen von Kriminellen manifestiert sich eine paternalistische Kraft, die vorgibt, im Interesse der Gemeinschaft Devianz auszumerzen, die aber die Entscheidung zum Handeln unabhängig von dieser Gemeinschaft trifft und auch die Handlungsziele autonom auswählt. Zwar scheint der „rechtschaffene Bürger“ nicht bedroht, doch signalisieren Straflosigkeit und offizielle Unterstützung eine fundamental asymmetrische Machtbeziehung, in der es keinen Schutz geben kann, wenn der eigene Name auf bestimmten Listen auftaucht. Insofern liegt es nahe, die hier zum Ausdruck gebrachte Gewalt als repressive Gewalt einer herrschenden Klasse zu bezeichnen, durch die die oft beschworene Reziprozität der Patron-Klient-Beziehung als Maske einer Gewaltbeziehung entlarvt wird.

Wenn nun aber die Politiker so mächtig sind, wie hier unterstellt, warum bekämpfen sie die Kriminalität dann nicht dadurch, dass sie den Staat und insbesondere die Polizei stärken?

Hier ist zu betonen, dass eine signifikante Verbesserung der staatlichen Kapazitäten zur Verbrechensbekämpfung nicht im Interesse der lokalen Politik liegen kann, da damit eine umfassende Institutionalisierung und De-Informalisierung der politischen und administrativen Strukturen einhergehen würde, die die Bedeutung des Patrons für seine Klienten fundamental in Frage stellen würde. In einer frühen Kritik an den positiven Modellen klientelistischer Beziehungssysteme formulierte Howard Stein (1984) eine grundlegende Paradoxie patronaler Herrschaft, die unwahrscheinlich macht, dass sich Patrone für eine Stärkung der staatlichen Institutionen einsetzen, auch wenn damit eine Effektivitäts-

steigerung sowie Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinne verbunden sein sollten. Klientelistische Systeme basieren darauf, dass es für den Klienten neben dem Patron *keinen anderen* Zugang zu für ihn wichtige öffentliche (aber teilweise auch private) Güter gibt. Zwar können Klienten vielfach durchaus den Patron wechseln, doch eröffnet dies keine systemisch neue Perspektive. Die Option der Wahl des Patrons durch den Klienten erschüttert das klientelistische System nicht im geringsten. Sollten sich jedoch *strukturell* neue Wege auftun wie etwa funktionsfähige staatliche Institutionen, z.B. eine effiziente, an Recht und Gesetz orientierte und gegenüber patronaler Willkür immune Polizei, so verlöre der Patron seine Schlüsselposition.

Der Patron muss zwei Strategien verfolgen, um die eigene Unentbehrlichkeit zu perpetuieren: Er besetzt die formalen Institutionen selbst bzw. mit Gefolgsleuten und wandelt sie in persönliche „Lehen“ um. Damit privatisiert er die öffentlichen Güter und verwandelt sie von allgemeinen und gleichermaßen allen zustehenden Gütern in partikulare, nach Loyalität verteilte Güter. Gleichzeitig muss er, und das gelingt am besten dadurch, dass Institutionen suboptimal arbeiten, den Klienten suggerieren, dass sie nur ihm trauen können.

„Eine paranoide Weltsicht ist eine notwendige Vorbedingung dafür, dass Patronage funktioniert. [...] Patronage ist eine Form der Mentorenschaft, die, indem sie eine rigide Rollentrennung (und damit soziale Distanz) zwischen den Rollenpartnern aufrechterhält, eine gegenseitige Abhängigkeit kultiviert, die keinen dazu ermutigt, sie zu überschreiten. [...] Patronage braucht das feindliche Universum, das sie vermittelt“ (Stein 1984: 33).

Insofern dienen die hier besprochenen Gewaltformen dazu, die Strukturierungsprinzipien der Gesellschaft, insbesondere die Zentralität des Patrons, im allgemeinen Bewusstsein zu halten und als Grundlage sozialer Austauschbeziehungen in einem institutionellen Umfeld (staatlich, demokratisch) zu stabilisieren, das in seinen zentralen Strukturierungsprinzipien auf die Abschaffung der klientelistischen Ordnung abzielt.

Ein zentrales Charakteristikum eint alle hier skizzierten Gewaltformen: die Unsicherheit der Zuordnung oder das Fehlen eines symbolischen Zentrums, durch das eine Wahrheit über das Gewalthandeln etabliert würde. Wer steckt hinter den Morden an politischen Aktivisten? Ist das Gros der Morde in Abra tatsächlich vom nunmehr gestürzten Gouverneur Valera in Auftrag gegeben worden? Wie viel Druck wurde vom Ampatuan-Clan ausgeübt, um alle Gegenkandidaten zum Verzicht zu bringen? Welche Verantwortung trägt Bürgermeister Duterte für die extralegalen Tötungen? Keine dieser Fragen wird sich je beantworten lassen – einfach, weil derartige Fälle nicht aufgeklärt werden. Dies könnte typisch für Gewalt sein, die „Teil des ‚traditionellen Repertoires‘ politischer Handlung ist“ (Brass 1997: 13). Paul Brass, der eine gänzlich andere Form politischer Gewalt (Unruhen) in einer anderen Weltregion (Indien) analysiert, findet eine ähnliche Dynamik, mit der die Gewalt in die Gesellschaft hinein wirkt:

„Während die Luft voll ist von Beschuldigungen und Gegenbeschuldigungen, journalistischen und wissenschaftlichen Analysen, Berichten von Untersuchungskommissionen und frommen Erklärungen aller Art, laufen bekannte Mörder [...] und ihre Patrone, deren Bilder sogar in den Zeitschriften erschienen sein mögen, [...] frei herum. Das Gleiche gilt für die Polizei, die [...] ihren eigenen Anteil am Prügeln und Morden hat“ (Brass 1996: 5).

Die intensive und gänzlich folgenlose Debatte der Gewalt folgt seit Jahren ritualisierten Pfaden der folgenlosen (Beinahe-)Aufklärung. In ihrer Breite und Offenheit markiert sie paradoxerweise die Stärke der Herrschenden, die, wie beispielsweise Bürgermeister Duterte, durchaus ihre Ambivalenz zur Gewalt öffentlich machen, wenn er auf die Frage, ob er schon Kriminelle getötet habe, antwortet: „Ich benutze keine Leuchtspurnmunition“ (zitiert nach Zabriskie 2002). Die öffentliche Debatte erweist sich als ein unfreiwilliger Stabilisator der Gewaltverhältnisse, da sich in ihr immer wieder und allgemein sichtbar Macht und Unangreifbarkeit der Herrschenden manifestieren.

## 5. Strategien gegen die Gewalt

Für alle dargestellten Formen der vom Establishment ausgehenden Gewalt ist die scheinbare Schwäche des Staates bei der Strafverfolgung funktional, ja notwendig. Die repressive Dynamik politischer Herrschaft lässt sich so als partielles Staatsversagen maskieren. Der Staat „versagt“ bei der Sicherstellung fairer und allgemeiner Wahlen. Der Staat versagt beim Schutz vor Kriminalität. Der Staat versagt – aber versagt er wirklich, oder folgen seine Form und sein Handeln den Interessen der Herrschenden und dient damit das selektive Staatsversagen der Bewahrung ihrer Herrschaft?

Der vorliegende Report legt nahe, das Versagen des philippinischen Staates bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes Sicherheit als notwendige Komponente einer sozialen und politischen Ordnung zu interpretieren, die vor allem darauf abzielt, die Herrschaft der Wenigen über die Vielen sicherzustellen.

Als zentrales Problem ist zu konstatieren, dass unterschiedliche Formen illegaler Gewalt zum Standardrepertoire von Herrschaft zählen. Die Möglichkeit, diese Gewaltformen anzuwenden, basiert in jedem einzelnen Fall auf einem Mix formaler institutioneller sowie soziostrukturell und kulturell begründeter Bedingungen. Sind diese nicht oder nur teilweise gegeben, wird die Nutzung von gewaltbasierten Strategien unwahrscheinlicher, da sich die Chancen auf Erfolg reduzieren, die damit verbundenen Gefahren für die eigene Position jedoch erhöhen.

Nun sind soziostrukturelle und kulturelle Prädispositionen für gewaltbasierte Handlungsstrategien kaum zielgerichtet zu verändern. Erfolgversprechende Strategien für ein entsprechendes Lernen existieren nicht. Wenn denn überhaupt eine Veränderung der Handlungsmuster erreicht werden kann, erscheint ein *Umweg* über institutionelle Reformen sinnvoll – Reformen, die darauf abzielen, den Akteuren gewaltarme Handlungsstrategien als sinnvoller und erfolgversprechender erscheinen zu lassen als derzeit.

Oben wurde herausgearbeitet, dass die Gewalt aus einer mangelnden Abschottung der Administration – insbesondere der Polizei – gegenüber den lokalen politischen Machthabern, aus hervorragenden Möglichkeiten zur Privatisierung staatlicher Finanzmittel durch Inhaber politischer Ämter und aus der Notwendigkeit, bei Wahlen die Mehrheit der lokalen Stimmen auf sich zu vereinen, erwächst. Alle drei Faktoren resultieren zwar in Teilen aus sozialen Praktiken, aber eben auch aus systemischen Vorgaben – dem Polizeirecht,

den rechtlichen Vorgaben für bestimmte Finanzmittel und dem Wahlsystem –, die bei entsprechendem politischen Willen geändert werden können.

Vor allem gilt es, mittels einer Änderung des Polizeirechts die Kontrolle lokaler Politiker über die lokale Polizei zu brechen. Solange Lokalpolitiker die Polizei ihrer Befehlsgewalt unterordnen können, solange sie ihnen genehme Kandidaten als Leiter der Polizei installieren und die Polizei zu eigenen Zwecken nutzen können, so lange ist eine Minderung der Auswüchse der langjährigen Strategie der Dezentralisierung politischer Verantwortung nicht in Sicht. Gerade auf lokaler Ebene ist es notwendig, die starken Mitwirkungsrechte politischer Akteure und Gremien, die im Gefolge der Redemokratisierung nach dem Ende der Marcos-Diktatur etabliert wurden, in vielerlei Hinsicht herunterzufahren, da sie unter den Bedingungen familialistischer oder Strongmen-Herrschaft zu kontraproduktiven politischen Zwecken genutzt werden. Dezentralisierung heißt in den Philippinen vielfach nicht mehr demokratische Mitbestimmung der lokalen Bevölkerung, sondern die institutionelle Stärkung lokaler politischer Vormachtstellungen einzelner Familien bzw. familienfokussierter klientelistischer Systeme. Konkret sollte den Lokalpolitikern das Gros der ihnen nach dem Polizeirecht (RA 6975, Sekt. 51 bzw. RA 8551, Sekt. 62 bis 64) zufallenden Aufgaben entzogen werden. Es handelt sich um Zuständigkeiten, durch die die lokale Polizei de facto der Befehlsgewalt des gewählten Lokalpolitikers unterstellt wird. Es kann jedoch nicht allein darum gehen, die entsprechenden Kompetenzen auf höherer politischer Ebene anzubinden, sondern sie müssen dem direkten Zugriff gewählter Politiker entzogen werden. Vor diesem Hintergrund gilt es, eine grundsätzlichere Entflechtung von Administration und Politik anzustreben. Betont werden muss freilich, dass solche Maßnahmen kurzfristig nicht greifen, wie oben für den Fall Abra aufgezeigt wurde. Veränderungen auf der Verhaltensebene können sich nur mittel- und langfristig durchsetzen, da sie als Reaktionen aus einer veränderten Anreizstruktur resultieren.

Insoweit ein signifikanter Teil der politischen Gewalt aus dem Kampf um lokale politische Dominanz erwächst, erscheint es sinnvoll, über eine Revision des philippinischen Wahlsystems nachzudenken. Bislang werden die meisten Abgeordneten des Parlaments auf der Basis ihres Abschneidens in ihren Wahldistrikten bestimmt. Folglich ist dort die Konkurrenz stark, wenn nicht ein Kandidat bzw. dessen Familie dominiert. Da eine normative Selbstbindung an die formalen Regeln demokratischen Wettbewerbs vielfach nicht als gegeben angenommen werden kann und die Kontrolle/Bestrafung über Institutionen (Wahlkommission, Polizei, Gerichte) nicht funktioniert, wird Gewalt nicht selten zur Ultima Ratio des politischen Wettbewerbs um die Mehrheit in Stimmbezirken. Dies ließe sich mildern, wenn das Wahlsystem so geformt wäre, dass eine gewaltbasierte Kontrolle über Wählerstimmen, wie die Option der gewaltbasierten Ausschaltung/ Schwächung der politischen Gegner weniger direkten Nutzen bringen würde. Das ist dann am ehesten der Fall, wenn für den Wahlerfolg das Abschneiden in einzelnen Lokalitäten relativ bedeutungslos ist und stattdessen die Gesamtzahl der national gewonnenen Stimmen zählt. Eine Umstellung auf ein reines Listenwahlsystem mit proportionaler Repräsentation wäre zwar kein Allheilmittel gegen die fortgesetzte Dominanz einer eng umrissenen und familialistisch organisierten Elite, wohl aber ein Mittel, das *möglicherweise* die politische Gewalt vermindert. Bei einer Wahl, in der der Wähler zwischen Parteilisten zu entscheiden hat

und die Parlamentssitze nach dem relativen Stimmenanteil der Parteien vergeben werden, wird nationale Politik *tendenziell* „entlokalisiert“. Idealerweise sollte ein Listensystem mit proportionalen Repräsentation auch eine Stärkung von Institutionen – politischen Parteien – nach sich ziehen, da, anders als derzeit, für einen Wahlsieg ein deutlich höheres Maß an Kooperation und nationaler Kohärenz notwendig wäre. Ein Wechsel in diese Richtung wird seit Jahren im Zusammenhang mit umfassenderen Plänen zur Reform der Verfassung (Charter Change – „Cha-Cha“) diskutiert, jedoch generell in abgeschwächter Version, als Mischsystem, in dem die über Listenwahl zu vergebenden Plätze auf 30 bis 50 Prozent der Mandate beschränkt bleiben und die restlichen auch weiterhin über (dann vergrößerte) Einerwahlkreise gewonnen werden. Ob die hier unterstellte Logik der Delokalisierung und institutionellen Stärkung tatsächlich greift, ist freilich ungewiss, weil Listensysteme mit proportionaler Repräsentation und starke Parteien nicht *per se* einer klientelistischen Logik entgegenstehen. Auch ist die Gefahr einer „Nationalisierung“ der derzeit vielfach fragmentierten politischen Gewalt nicht völlig von der Hand zu weisen.

Dem komplexen Unterfangen einer Wahlrechtsreform vorausgehen sollte eine „ökonomische Entwertung“ politischer Positionen. Ein Ansatzpunkt hierzu wäre die Abschaffung von spezifischen, den einzelnen Politikern qua politischer Position jährlich zugewiesenen Finanzmitteln (früher im Rahmen des Countrywide Development Fund, seit 2000 des Priority Development Assistance Fund PDAF). Diese Mittel sind strukturell problematisch, da sie jedem Abgeordneten bzw. Senator zustehen (jährlich 70 bzw. 200 Millionen Pesos), und er über die Verteilung selbst bestimmen kann. Selbst eine von Weltbank, asiatischer Entwicklungsbank und philippinischer Regierung herausgegebene „offizielle“ Publikation bemerkt kritisch, dass diese Mittel nicht die normalen Budgetverfahren passieren, dass sie auch keine sauberen Monitoring-Prozesse durchlaufen, die Auswahlprozesse der Projekte unklar sind und die Auftragsvergabe ohne Ausschreibungen erfolgt (World Bank/ADB 2003: 41). Wenn man die weitgespannte Verfügungsgewalt lokaler Politiker über die internen Finanzausweisungen (IRA) hinzurechnet, ist ein signifikanter Teil der Staatsausgaben einer effektiven institutionellen Kontrolle entzogen, nicht in umfassendere Entwicklungspläne integriert und fungiert stattdessen als zentrale ökonomische Ressource für die Aufrechterhaltung von Patronagenetzwerken, die genau auf dem fortgesetzten Zugang zu diesen Mitteln basieren.<sup>32</sup> Nun lässt sich, obgleich wünschenswert, die Kontrolle über die IRA kaum auf einfache Weise verbessern, sehr wohl aber wäre es möglich, die PDAF-Mittel entweder abzuschaffen oder aber in die regulären Budget- und Kontrollverfahren einzubeziehen und der Kontrolle durch die einzelnen Politiker zu entziehen. Dies würde sie in ihrer Schlüsselfunktion als Patronen schwächen und die Mittelallokation für einzelne Regionen weniger vom persönlichen Zugang zu politischen Machtpositionen abhängig machen.

32 Für aktuelle Zahlen zur Kontrolle von Clans über öffentliche Mittel siehe: Tiongson-Mayrina (2007). Tiongson-Mayrina zeigt auf, dass einzelne Familien jährlich die Vergabe von mehr als einer Milliarde Pesos kontrollieren und dass, nach einzelnen Fällen zu urteilen (siehe auch Chua/Cruz 2004) ein nicht unbedeutender Teil dieser Gelder den politischen und ökonomischen Interessen der Familie zugutekommt.

Deutlich wird, dass einzelne Maßnahmen wenig geeignet sind, der politischen Gewalt gegenzusteuern. Dies ist nur über einen Mix möglich, der sowohl auf der politischen (z.B. Wahlsystem) als auch an der administrativen (z.B. Polizeirecht) und ökonomischen (z.B. PDAF-Mittel) Ebene ansetzt. Isolierte Strategien können relativ leicht durch Anpassungsreaktionen ausgehebelt werden. Dies haben die Erfahrungen mit den Gesetzen gegen die Bildung politischer Dynastien gezeigt. Nachdem das Gros der politischen Positionen inzwischen mit einer Amtszeitbegrenzung versehen worden ist, wechseln sich die Mitglieder der mächtigen Familien inzwischen regelmäßig in diesen Positionen ab. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass „die alte Ordnung nicht sterben wird. Sie hat in der ‚Demokratie‘ neues Blut gefunden, mit dem sie ihr korruptes und bösertiges Leben verlängert“ (Abinales/Amoroso 2006: 295).

Abschließend sei noch einmal aus dem Bericht der Task Force Abra zitiert, der in scharfer Form die Grenzen der hier vorgeschlagenen Strategie über institutionelle Reformen aufzeigt:

„Jeder vernünftige Plan für die Entwicklung von Frieden und Ordnung kann nicht funktionieren, wenn das politisch-gesellschaftlich-wirtschaftliche Umfeld nicht bereit ist, gegen die Tradition des Kriegsherrentums und der politischen Patronage zu rebellieren“ (Philippine National Police, Police Regional Office, Cordillera, Task Force Abra 2007: 7).

## Literatur

*Abra Police Provincial Office* 2007: A Special Report on Peace and Order in the Province of Abra, Bengued, Abra, (4.2.), in: [http://pcij.org/blog/wp-docs/PNP\\_Abra\\_Special\\_Report\\_Feb'07.pdf](http://pcij.org/blog/wp-docs/PNP_Abra_Special_Report_Feb'07.pdf); (29.8.2007).

*Abrenian* 2007: Abra Private Armies Swell to 13 – Comelec, (9.3.), in: [www.abrenian.com/](http://www.abrenian.com/); 15.4.2007.

*Albinales, Patricio N./Amoroso, Donna J.* 2006: The Withering of Philippine Democracy, in: *Current History*, September, 290-295.

*Alston, Philip* 2007a: Special Rapporteur of the United Nations Human Rights Council on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Press Statement Manila, (21.2.), in: [www.inquirer.net/](http://www.inquirer.net/); 3.4.2007.

*Alston, Philip* 2007b: Preliminary Note on the Visit of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston, to the Philippines, 12.-21.2, in: [www.extrajudicialexecutions.org/](http://www.extrajudicialexecutions.org/); 15.5.2007.

*Amnesty International* 2006: Philippines: Political Killings, Human Rights and the Peace Process, in: <http://web.amnesty.org/>; 22.6.2007.

*Amnesty International* 2005: Philippines: Sharp Rise in ‚Vigilante’ Killings as Human Rights Activist’s Death Remains Unsolved, in: <http://web.amnesty.org/>; 30.6.2007.

*Arguillas Carolyn O.* 2005: Duterte Helps Cops Suspended for Failure to Stop Summary Killings, (30.6.); in: [www.mindanews.com/](http://www.mindanews.com/); 24.7.2005.

*Arguillas, Carolyn O.* 2007a: Abq Quevedo: Is there Another Way of Choosing Leaders in the ARMM?, (29.5.), in: [www.mindanews.com/](http://www.mindanews.com/); 22.6.2007.

*Arguillas, Carolyn O.* 2007b: Elections in Maguindanao: Getting Zero ‚through Force’ or ‚through Love’, (13.6.), in: [www.mindanews.com/](http://www.mindanews.com/); 22.6.2007.

*Ballesta, Ma. Ayn.* 2007: The Blood Politics of Abra. in: [www.pcij.org/](http://www.pcij.org/); 12.5.2007.

*Bayanmuna online* 2007: Bayan Muna Members Killed under the Gloria Macapagal-Arroyo Regime, in: [www.bayanmuna.net/](http://www.bayanmuna.net/); 24.6.2007.

*Canuday, Jowel F.* 2003: Duterte Denies Role in Summary Executions; Dares NDF to Join Him Hunt down Drug Lords, (7.7.), in: [www.mindanews.com/](http://www.mindanews.com/); 9.7.2003.

*Cebu Daily News* 2007: Lesser Crimes in '07 – Cops, (8.6.), in: <http://globalnation.inquirer.net/cebudailynews/>; 14.6.2007.

*Chua, Yvonnet T./Cruz Booma B.* 2004: Pork Is a Political, Not a Developmental, Tool, in: <http://pcij.org/stories/2004/pork.html>; 3.6.2007.

*Cimatu, Frank* 2007: Abra’s Biggest Private Army Traced to Gov, (8.5.), in: <http://newsinfo.inquirer.net/>; 17.9.2007.

*Concepcion, John Anthony* 2002: No Mercy to Criminals, Duterte, New Anti-Crime Consultant, Promises, (10.7.), in: [www.manilatimes.net/](http://www.manilatimes.net/); 14.5.2006.

*Conde, Carlos H.* 2005: Philippine Death Squads extend their Reach, (23.3.), in: [www.iht.com/articles/2005/03/22/news/phils.php?page=1](http://www.iht.com/articles/2005/03/22/news/phils.php?page=1); 4.4.2007.

*Conde, Carlos H.* 2004: Parties Say Candidates Face Intimidation and even Death : The Curse on the Philippine Left, (2.3.), in: [www.iht.com/](http://www.iht.com/); 12.4.2007.

- Conde, Carlos H.* 2002: Tanager's Perish in Davao's Killing Fields, (5.12.), in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com); 6.4.2006.
- Coronel, Sheila S. et al.* 2004: The Rulemakers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress, Quezon City.
- Cuarteros, Gladstone* 2007: Political Clan Increases Monopoly of Local Power, (28.5.), in: <http://ipd.org.ph/>; 14.6.2007.
- Danilo, Adorador III* 2006: Authorities Admit to Vigilante Presence: (9.3.), in: [www.sunstar.com.ph](http://www.sunstar.com.ph); 8.5.2007.
- Davao City Government* o.J.: Vital Statistics 2005, in: [www.davaocity.gov.ph](http://www.davaocity.gov.ph); 12.6.2007.
- Davao Today* 2006: Summary Killings in Davao Singled Out in U.S. Report, (11.3.); in: <http://davaotoday.com>; 24.4.2007.
- Davao Today* 2007: US Bemoans Climate of Impunity in Philippines, (7.3.), in: <http://davaotoday.com>; 28.3.2007.
- Duterte, Rodrigo* 2005: Rody's War, (Interview mit Rodrigo Duterte), in: [www.davaotoday.com](http://www.davaotoday.com); 22.6.2007.
- Freeman (The)* 2005a: Tom Straddles Issue on Vigilante Killings, (5.1.), in: [www.thefreeman.com](http://www.thefreeman.com); 9.5.2007.
- Freeman (The)* 2005b: Pull Trigger, Tom to Cops, (15.1.), in: [www.thefreeman.com](http://www.thefreeman.com); 26.4.2007.
- Garcillano, Virgilio O.* 2003: Report on Consultation with Regional Election Directors, Provincial Election Supervisors and Election Officers in Mindanao, in: [www.pcij.org/blog/wp-docs/zuce-annex-c.pdf](http://www.pcij.org/blog/wp-docs/zuce-annex-c.pdf); 28.8.2007.
- GMA News.TV* 2007: Poll Violence this Year Fewer than '04, 01 – PNP, (4.7.), in: [www.gmanews.tv](http://www.gmanews.tv); 12.7.2007
- Gloria, Glenda M.* 1995: Makati: One City, Two Worlds, in: Lacaba, Jose F. (Hrsg.): Boss: 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines, Manila, 65-102.
- Gov.PhNews* 2005: Some PNP Personnel Acting as Goons – Solons, (27.5.), in: [www.gov.ph](http://www.gov.ph); 14.5.2007.
- Hedman, Eva-Lotte* 2000: State of Siege: Political Violence and Vigilante Mobilization in the Philippines, in: Campbell, Bruce B./Brenner, Arthur D (Hrsg.): Death Squads in Global Perspective: Murder with Deniability, New York, 125-151.
- Hedman, Eva-Lotta E./Sidel, John T.* 2000: Philippine Politics and Society in the Twentieth Century: Colonial Legacies, Post-colonial Trajectories, London.
- House of Representatives* 2007: Accomplishment Report of the House of Representatives June 2004-July 2007, in: [www.congress.gov.ph/download/index/php#accrps](http://www.congress.gov.ph/download/index/php#accrps), 11.9.2007.
- Hutchcroft, Paul* 1991: Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder, in: *World Politics* 43:3, 414-450.
- Hutchcroft, Paul D./Rocamora, Joel* 2003: Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines, in: *Journal of East Asian Studies* 3:2, 259-292.
- Ilagan, Aris R.* 2004: PNP Chief Relieves 61 Moonlighting Abra Cops, (30.9.), in: [www.mb.com.ph](http://www.mb.com.ph); 12.4.2007.

- Ingalls, Robert P.* 1987: Lynching and Establishment Violence in Tampa, 1858-1935, in: *The Journal of Southern History* 53:4, 613-644.
- Inquirer* 2007a: Three Army Companies Sent to Abra to Help Quell Violence, (18.5.), in: <http://newsinfo.inquirer.net>; (22.5.2007).
- Inquirer* 2007b: Election Violence Claims 111 Lives; 120 Injured, (13.5.), in: <http://newsinfo.inquirer.net>; 16.5.2007.
- Inquirer* 2007c: P1M Offered to Each Maguindanao Mayor for 12-0 TU sweep, (14.4.), in: <http://newsinfo.inquirer.net>; 16.5.2007.
- Inquirer* 2003: GenSan Dad Seeks End to Vigilante Killings, (7.11.), in: [ww.inq7.net](http://ww.inq7.net); 4.6.2004.
- Inside PCIJ* 2007: Manipulations in Maguindanao, in: [www.pcij.org/blog/?p=1736](http://www.pcij.org/blog/?p=1736); 22.6.2007.
- Interview with Nasir and Rudy, Both CVOs from Marang (o.J.), in: [www.coav.org.br/publique/media/Philippines.doc](http://www.coav.org.br/publique/media/Philippines.doc); 31.10.2006
- Jimeno, Jaileen F.* 2007, Makati's Mayor Fortifies His Fort, in: [www.pcij.org/i-report/2007/binays.html](http://www.pcij.org/i-report/2007/binays.html); 9.9.2007.
- Kang, David C.* 2002: *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge.
- Kowalewski, David* 1992: Counterinsurgent Paramilitarism: A Philippine Case Study, in: *Journal of Peace Research* 29:1, 71-84.
- Kroef, Justus M. van der* 1988: The Philippines: Day of the Vigilantes, in: *Asian Survey* 28:6, 630-649.
- Kroef, Justus M. van der* 1990: The 'Rambo Mystique': Philippine Para-Military and Society, in: *Internationales Asienforum* 21:1-2, 5-37.
- Lacaba, Jose F.* 1995: *Boss: 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines*, Manila.
- Lawyers Committee for Human Rights* 1988: *Vigilantes in the Philippines: A Threat to Democratic Rule*, New York.
- Macapagal-Arroyo, Gloria* 2005: State of the Nation Address 2005, in: [www.gov.ph/sona/sonatext2005.asp](http://www.gov.ph/sona/sonatext2005.asp); 14.6.2007.
- Macapagal-Arroyo, Gloria* 2001: State of the Nation Address 2001, in: [www.gov.ph/sona/sonatext2001.asp](http://www.gov.ph/sona/sonatext2001.asp); 14.6.2007.
- Manar, Malu Cadelina* 2007: Task Force Musa Tasked to Probe Killing of Whistleblower, (13.6.), in: [www.mindanews.com/](http://www.mindanews.com/); 15.6.2007.
- Manila Times* 2006: Two More: Salvaging and Vigilante Killings, (1.6.), in: [www.manilatimes.net](http://www.manilatimes.net); 7.4.2007.
- Manila Times* 2007: 'Vigilantes' Blamed for 35% of Cebu Killings, (13.02), in: [www.manilatimes.net](http://www.manilatimes.net); 7.4.2007.
- May, Ronald J.* 1992: *Vigilantes in the Philippines: From Fanatical Cults to Citizens' Organizations*, Honolulu.
- McCoy, Alfred* (Hrsg.) 1994: *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Madison/Wisconsin.

- Mercado, Juan* 2006: Murder? Wink.Wink, (23.06), in: [www.inquirer7net/](http://www.inquirer7net/); 27.6.2006.
- Nalzaro, Bobby* 2006: Nalzaro: Murder Incidents Not Alarming, (7.1.), in: [www.sunstar.com/](http://www.sunstar.com/); 22.5.2007.
- National Statistical Coordination Board* 2002: Factsheet No. 003, Series of 2002, in: [www.nscb.gov.ph/](http://www.nscb.gov.ph/); 4.8.2007.
- National Union of Journalists of the Philippines* 2007: 53rd Journalist Killed in the Philippines under Arroyo, In: [www.nujp.org/](http://www.nujp.org/); 4.9.2007.
- Northern Philippine Times* 2007: 41 Shooting Deaths in Abra First Six Months of 2007 alarming, (8.7.) in: <http://northpiltimes.blogspot.com/>; 12.7.2007.
- Office of the President of the Philippines* 2002: Subject: Regional Director Atty. Virgilio O. Garcilliano, Comelec Regional Office-10, Cagayan de Oro City (vertrauliches Schreiben an die Präsidentin), (11.10.), in: [www.pcij.org/blog/wp-docs/suze-annex-a.pdf](http://www.pcij.org/blog/wp-docs/suze-annex-a.pdf); 4.9.2007.
- Ordenes-Cascolan, Lala* 2007: Congress Passes Even Fewer Laws on Bigger Budget, in: [www.pcij.org/i-report/2007/13thcongress.html](http://www.pcij.org/i-report/2007/13thcongress.html), 9.9.2007.
- Patino, Patrick/Velasco, Djinora* 2004: Election Violence in the Philippines, in: [www.fes.org.ph/papers\\_elecviolence.htm](http://www.fes.org.ph/papers_elecviolence.htm); 22.6.2007.
- Patino, Patrick/Velasco, Djinora* 2006: Violence and Voting in Post-1986 Philippines, in: Croissant, Aurel/Martin, Beate/Kneip, Sascha (Hrsg.): *The Politics of Death: Political Violence in Southeast Asia*, Münster, 219-250.
- Philippine Communication Centrum Foundation* 2007: Filipino Journalists Killed (1986-2006), in: [www.aijc.com.ph/](http://www.aijc.com.ph/); 7.5.2007.
- Philippine Institute for Development Studies* 2007a: Crime Statistics per Region (monthly): 2003-2007, in: <http://econdb.pids.gov.ph/>; 22.6.2007.
- Philippine Institute for Development Studies* 2007b: Internal Revenue Allotment per Capita by Province 0-2005, in: <http://econdb.pids.gov.ph/>; 22.6.2007.
- Philippine National Police, Police Regional Office Cordillera, Task Force Abra* 2007: Briefing Handout: Congressional Committee Hearing Re: Killing of Congressman Bersamin 29. January, in: [http://pcij.org/blog/wp-docs/Task\\_Force\\_Abra\\_Briefing\\_Report\\_Jan'07.pdf](http://pcij.org/blog/wp-docs/Task_Force_Abra_Briefing_Report_Jan'07.pdf); 17.9.2007.
- Philippine National Police, Regional Office XI – Southern Mindanao o.J.:* Crime Stat 2004-2005 for R3, in: <http://www.pnp.gov.ph/>; 22.6.2007.
- Ramos, Linette C.* 2006: Wanted Fratman Surrenders, Preempts ‚Bounty Hunters‘, (11.2.), [www.sunstar.com.ph/](http://www.sunstar.com.ph/); 22.3.2007.
- Rosario, Ben R.* 2005: Replicate Relief or Entire Abra Police Force, Solons Urge AFP, (14.4.), in: <http://www.mb.com.ph/>; 4.5.2007.
- Sidel, John T.* 1999: Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines, Stanford.
- Sidel, John T.* o.J.: Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of ‚Local Strongmen‘, in: [www.nio.no/](http://www.nio.no/); 26.4.2006.
- Simbulan, Nymia Pimentel* o.J.: The Philippine Human Rights Situation: Threats & Challenges, in: [www.asienhaus.de/](http://www.asienhaus.de/) 15.6.2007.

- Sin, To-chol/Wells, Jason* 2005: Is Democracy the Only Game in Town? in: *Journal of Democracy* 16:2, 88-101.
- Stein, Howard F.* 1984: A Note on Patron-Client Theory, in: *Ethnos* 12:1, 30-36.
- Sun Star* 2006: Thomas ,Not Sad' About Cebu City Murders; NBI Has ,Material Evidence, No Witnesses', (1.2. ) in: [www.sunstar.com](http://www.sunstar.com); 3.4.2007.
- Sun Star* 2003: Death Toll in Vigilante-Style Slays Now 125, (18.9.), in: [www.sunstar.com.ph](http://www.sunstar.com.ph); 19.4.2007.
- Taghoy, Jovy S.* 2006a: Cebu City Murder Cases Doubled in '05, (4.1.), in: [www.sunstar.com.ph](http://www.sunstar.com.ph); 24.6.2007.
- Taghoy, Jovy S.* 2006b: Fratman Yields to Deny Murder, (12.2.), in: [www.sunstar.com.ph](http://www.sunstar.com.ph); 24.6.2007.
- Task Force Detainees of the Philippines/WEDPRO/PREDA* 2003: State Violence in the Philippines: An Alternative Report to the United Nations Human Rights Committee, in: [www.omtc.org/pdf/Pref\\_Torture/2003/stateviolence\\_philippines\\_03\\_eng.pdf](http://www.omtc.org/pdf/Pref_Torture/2003/stateviolence_philippines_03_eng.pdf); 6.6.2007.
- Tiongson-Mayrina, Karen/Vallarta, Allan* 2007: Clans Rule: 76 Percent of District Reps in 14th Congress from Dynasties, 29.6., in: [www.gmanews.tv/](http://www.gmanews.tv/); 4.7.2007.
- UCAN* 2006: Catholic Priests Call for Calm, Prayers, Vigilance as Political Killings Continue, (19.12.), in: [www.catholic.org/](http://www.catholic.org/); 22.6.2007.
- World Bank/Asian Development Bank* 2003: Philippines: Improving Government Performance: Discipline, Efficiency, and Equity in Managing Public Resources: A Public Expenditure, Procurement, and Financial Management Review, in: [www.adb.org/PHCO/PEPFMR\\_240703.pdf](http://www.adb.org/PHCO/PEPFMR_240703.pdf); 29.8.2007.
- Zabriskie, Phil* 2002: The Punisher, (24.06) in: [www.time.com/time/magazine/](http://www.time.com/time/magazine/); 10.9.2007.