

Dezentralisierung gleich Demokratisierung?

Betrachtungen am Beispiel Bondoc

von Jennifer Franco

Verfechter der Dezentralisierung behaupten oftmals, dies sei dasselbe wie Demokratisierung. Wenn man aber Dezentralisierung als einen Prozess der Umkehrung von zentralisierter Gewalt und Herrschaft in Staat und Gesellschaft definiert, wird der Unterschied sehr deutlich. Das Wissen um diesen Unterschied ist grundlegend, um derzeitige politische Konflikte in den Philippinen zu verstehen.

Während Demokratisierung bedeutet, dass alle Bürger sämtliche Grundrechte in Anspruch nehmen können, wendet sich Dezentralisierung nicht notwendigerweise diesem Problem zu. Tatsächlich ist in Staaten wie den Philippinen Demokratisierung eine schwierige Angelegenheit, da die Herrschenden selten auch nur etwas von ihrer Macht abgeben wollen. Wenn zentral gelenkte staatliche Gewalt undemokratischen lokalen Autoritäten übertragen wird, besteht die Gefahr, dass undemokratische Verhältnisse nur verstärkt, nicht aber unterhöhlt werden.

Ein Blick unter die abgehobenen »Befehlsstrukturen« der Hauptstadt macht offenkundig, dass Demokratisierungsprozesse als Kämpfe zwischen dem Zentralstaat, den regionalen autoritären Eliten und unzähligen demokratischen (oppositionellen) Gruppen vonstatten gehen. (...)

Der politische Konflikt um die Umsetzung der Agrarreform (*Comprehensive Agrarian Reform Program* — *CARP*) auf der abgelegenen Bondoc-Halbinsel ist beispielhaft für diese Vorgänge.

Unerwartete Allianzen

Im letzten Jahr sollte auf einem 174 Hektar großen Gebiet in Barangay Catulin, Buenavista eine Zwangsenteignung durchgeführt werden — Besitzansprüche von Bauern

standen gegen die des notorischen regionalen Landlord-Warlord-Politikers Domingo Reyes. Erwartungsgemäß hatte Reyes die Grundrechte der Bauern mit Füßen getreten, sowohl als sie wider Erwarten für ihren Anspruch kämpften als auch später, nachdem sie vor Gericht Recht bekamen und versuchten, das Urteil in die Realität umzusetzen.

Überraschenderweise reagierte schließlich die Zentralregierung auf die Forderung der Bauern nach offizieller Unterstützung und Schutz, um auf ihr Land zurückkehren zu können, von dem sie unrechtmäßig durch Reyes vertrieben worden waren. Trotz eines starken Druckes begab sich die nationale Führerschaft des Agrarreform-Ministeriums (DAR) in einen offenen Konflikt mit einem alteingesessenen Boss (und Verbündeten von Präsident Estrada) — zugunsten der Bauern. (...)

Legal sanktionierte, enteignende soziale Justiz *ist* möglich, aber nicht unter allen Bedingungen. Die Bauern mögen die Eigentumstitel des Landes, das sie bestellen, besitzen, aber sie müssen zunächst dafür kämpfen und beträchtliche Risiken auf sich nehmen. Zur rechten Zeit ist eine eindeutige Positionierung seitens der zentralen Behörden von Nöten, die ansässige arme Bevölkerung in ihren Anstrengungen zu unterstützen, ihre Rechte vom Papier in die Realität umzusetzen.

Das heißt nicht, dass Dezentralisierung unvernünftig ist. Es deutet vielmehr darauf hin, was viele Agrar-

reformaktivisten längst wissen: Die *offizielle* Befugnis über die jeweilige Umsetzung der Reformpolitik ist am besten in den Händen der *nationalen* Regierung aufgehoben. Glücklicherweise handelt es sich bei der DAR um eines der wenigen noch zentralisierten Ressorts.

Hort des Feudalismus

Lokale autoritäre Regime haben sich als unverwundlich erwiesen, sowohl unter dem vergangenen zentralistischen und autoritären Regime, als auch im gegenwärtigen von Konkurrenz geprägten Klientelwahl-Regime.

In Bondoc sind Domingo Reyes und sein Halbbruder Uy die zentralen Figuren der landbesitzenden Elite. Die beiden dominierten in den letzten 30 Jahren sowohl das wirtschaftliche, das soziale als auch das politische Leben der gesamten Region. Während der Diktatur regierte Reyes, als ein von Marcos berufener Bürgermeister, in Buenavista mit eiserner Hand und Uy hielt es im benachbarten San Naciso ebenso. Nachdem Uy 1986 durch einen von Manila berufenen Bürgermeister abgelöst wurde, eroberte er sich seinen Posten 1988 zurück und regierte drei

Jennifer Franco ist Mitarbeiterin von Democracy Watch des Institutes for Popular Democracy, Manila. Sie hat mehrere Untersuchungen auf der Bondoc-Halbinsel durchgeführt.

Amtsperioden hintereinander. Im Jahre 1998 wurde sein Neffe Victor Reyes, Sohn von Domingo, sein Nachfolger — nach einem harten Wahlkampf, der vom Mord an seinem populären, die Reform befürwortenden Widersacher Felicito Medenilla überschattet war.

Der Reyes-Uy-Clan besitzt bzw. kontrolliert allein in Bondoc mehr als 15.000 Hektar Land, wovon sich ein großer Teil auf das San Narciso-Buenavista-San Andreas-Gebiet erstreckt. Dezentralisierung erhöht für sie nur die Attraktivität eines politischen Amtes, da somit ihre Möglichkeiten, soziale Kontrolle auszuüben, ausgeweitet werden.

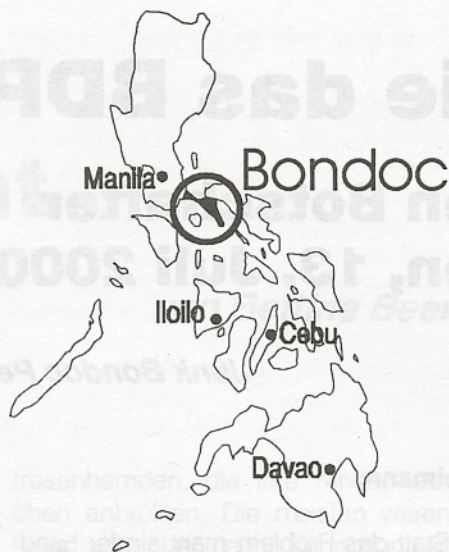
Auch wenn Dezentralisierung möglicherweise politische Spielräume eröffnet, folgt daraus für die arme Landbevölkerung nicht automatisch ein effektiverer Zugang zur politischen Arena. In dem direkt von Uy und Reyes kontrollierten San Narciso kann von Partizipation gar keine Rede sein. Doch ihr traditioneller Griff nach der Macht wird von einer, seit 1996 ständig wachsenden und entschlossenen Pro-Agrarreform-Bauernbewegung herausgefordert.

Wie diese Bewegung, die einen Durchbruch darstellt, in solch einer feindlich gesonnenen Umwelt überhaupt zustande kommen konnte, ist unmöglich in einem kurzen Artikel abzuhandeln. Aber sie ist nicht bloß ein Schlag ins Wasser und die Beteiligten lassen sich nicht so einfach als von einer raffinierten Form von Aufstandsbewegung hinter Licht geführt abtun, wie das manche angenommen haben.

Denn die Risiken, selbst für eine moderate Pachtreform (was weit weniger ist als Landumverteilung) zu kämpfen, sind groß und werden nicht leichtsinnig eingegangen. Dies wurde besonders deutlich anhand des brutalen Mordes an dem lokalen Bauernführer Edwin Vender durch Uy's Helfershelfer im Juni 1998.

Um jeden Preis

Überall wo die Organisation der Pächter zunimmt, durch das CARP ermutigt, ihre zivilen und politischen Grundrechte auszuüben und auf eine rechtlich vorgesehene Pachtreform und Landumverteilung zu drängen, versuchen die Landlords



die soziale Kontrolle durch mehr Gewalt wieder an sich zu reißen. Diese neue Gewalt äußert sich auf zweierlei und scheinbar widersprüchliche Weise: zum einen weniger unterschwellig, zum anderen untergründiger.

Kaum unterschwellig, weil sie klar auf Einschüchterung abzielt. Der Mord an Medenilla geschah vor den Augen seiner Angehörigen, während einer Versammlung. Vender wurde nahe seines Hauses umgebracht und seine Familie, Nachbarn und andere Pächter mussten zusehen. Zeugen wurde das gleiche Schicksal angedroht.

Doch die Gewalt manifestiert sich gleichermaßen auch untergründiger — dank einer unheiligen Allianz zwischen den beiden Hauptfeinden des CARP in Bondoc, den despotischen Landlords und der kommunistischen Untergrundbewegung.

Alternative Strategien

Es gibt einen Reformtypus auf einer niedrigen Stufe innerhalb des CARP, die eine Pachtreform ohne Landübertragung vorsieht. Sie beinhaltet Pachtvereinbarungen in Gebieten von unter fünf Hektar, bei einer Teilhabe von 75 zu 25 zugunsten der Bauern.¹

Wenn Bauern nun ihre Strategie ändern, ist es Folge von Erfahrungen. Das Versagen der CPP-geführten Bewegung, das versprochene Land durch eine Agrarrevolution bereitzustellen, hat die Bauern dazu ermutigt, einen Ausweg zu suchen und nach Alternativen Ausschau zu halten, die sofortigen und dauerhaften Erfolg versprechen. [etwa: eher ein günstiges Pachtverhältnis einzu-

gehen als auf revolutionäre Landreform zu bestehen].

Ein großer Teil von Bondocs armer Landbevölkerung glaubt — zumindest für den Moment — eine gangbare, alternative Strategie gefunden zu haben.² Trotz aller Hindernisse leisten immer mehr bewussten und entschiedenen Widerstand. Nachdem sie in den vorangegangenen Jahrzehnten in den Untergrund getrieben wurden, entweder in die maoistische »Revolutions«bewegung oder in den vereinzelt und abgeschiedenen »Alltagswiderstand«, wächst heute eine politische Aktion der armen Bondoceros, die sich auf gesetzliche Rechte gründet, kollektiv agiert und offen die Herausforderung sucht. Die beiden ersten Wege haben sie mit leeren Händen dastehen lassen, nun wird ein dritter beschritten.

Die neue Welle der Mobilisierung könnte man »rechtmäßigen Widerstand« nennen, eine militante Form von offenem, gemeinsamen Kampf, der den kreativen Gebrauch der Gesetze und der Politik einbezieht, um den autoritären Eliten zu trotzen.

Die Bauern aus Bondoc versuchen ihr Recht auf Land innovativ voranzubringen, auf Marktplätzen, in Rathäusern und Provinzämtern, bei den Provinzbüros der nationalen Ministerien, bei den Landgerichten und in der Hauptstadt — auf einer Vielzahl von Arenen, die weiter zunehmen, je mehr die Dezentralisierung fortschreitet.

Als Erfolg lässt sich verbuchen, dass die Grenzen der politischen Nichtbeachtung, des sozialen Zwangs und der wirtschaftlichen Kontrolle langsam aber sicher zurückgedrängt werden, wenn auch ungleichmäßig und nicht ohne harten, politischen Kampf.

Übersetzung: Kerstin Korn.

Anmerkungen:

- 1) Im Anbetracht einer solchen legalen Möglichkeit verstehen viele Bauern nicht, warum die Untergrundbewegung auf ihrer bisherigen Teilhabe von 2/3 zu 1/3 (tersyong baliktad) zugunsten der Bauern beharrt. Die Sicht des Untergrundes über Veränderung ist für sie weniger revolutionär.
- 2) Jeder Versuch, ihnen diese Wahl zu verwehren — sowohl von der extremen Rechten als auch von der extremen Linken — bedeutet auch, ihnen das Recht der Wahl zu nehmen und wäre eine klare Absage an die Demokratisierung.