

*Markus-Michael Müller*

## Regieren durch (Un-)Sicherheit? Die Funktion der Polizei im Kontext beschränkter Staatlichkeit in Mexiko\*

Wirft man einen Blick auf die Art und Weise, mit welcher sich weite Teile der Sozialwissenschaften der Frage des Staates postkolonialer Gesellschaften zuwenden, so stellt man fest, dass diese Versuche zumeist darauf hinauslaufen festzustellen, was die dort vorfindbaren Staaten *nicht sind*. Als bevorzugte Referenzfolien dieser Negativbestimmung des „peripheren“ Staates werden meistens die Vorstellung staatlicher Souveränität oder der Begriff des staatlichen Gewaltmonopols herangezogen, von deren unterstellter Abwesenheit dann zumeist auf die „Schwäche“ der betreffenden Staaten geschlossen wird. Ein Resultat solcher Negativbestimmungen ist die versuchte Beschreibung solcher Staaten in Begriffen von „weak states“, „failed states“, „decaying states“ etc. (zur Problematik solcher Ansätze siehe Hauck 2004). War der primäre Untersuchungsraum dieser Arbeiten bisher vor allem in Afrika zu verorten, so finden sich in letzter Zeit immer häufiger Versuche, auch Staatlichkeit in ihrer lateinamerikanischen Ausprägung in solchen Begriffen zu denken, wobei sich in diesem Zusammenhang vor allem mit der Frage von beschränkter Rechtsstaatlichkeit beschäftigt wurde (vgl. u.a. Alexander 2002; Chalmers u.a. 1992; O’Donnell 1999b; Méndez u.a. 1999, Waldmann 2002).

In diese Debatte möchte sich der vorliegende Artikel kritisch einschreiben und dabei einen bisher wenig berücksichtigten Aspekt hervorheben. Dieser besteht in der Frage nach der spezifischen Rolle der Polizei im Kontext „beschränkter Staatlichkeit“. Gegenüber einer Perspektive welche das Verhalten der Polizeikräfte in diesem Kontext einfach als „defizitär“ betrachtet und damit als scheinbares „Fehlverhalten“ interpretiert (vgl. u.a. Nolte 2000: 79ff) soll nachfolgend diese Perspektive umgedreht und nach der „positiven“ Funktion ihres („Fehl“)Verhaltens für diese Form von Staatlichkeit gefragt werden.

Damit dieses Vorhaben jedoch nicht abstrakt bleibt und somit die Komplexität der sozio-politischen Realitäten der Länder Lateinamerikas in unzulässigerweise homogenisiert, wird sich auf die diesbezüglichen Entwicklungen in einem Land

---

\* Ich danke Johannes Specht und Carlos Silva für hilfreiche Kommentare und Anregungen.

beschränkt. Konkret soll im Rahmen einer Analyse der Ausprägung von Staatlichkeit in Mexiko der Bedeutung der Polizeiorgane für die Reproduktion dortiger „beschränkter Staatlichkeit“ nachgegangen und die Funktionalität der Polizei in diesem Kontext untersucht werden. Bevor wir uns jedoch diesem Thema zuwenden, erfolgt in einem ersten Schritt die kritische Nachzeichnung des für die Debatte um beschränkte (Rechts-)Staatlichkeit in Lateinamerika zentralen (und im deutschen Kontext eher wenig rezipierten) Beitrages von Guillermo O’Donnell. Hieran anknüpfend werden in einem zweiten Schritt die theoretischen Werkzeuge entwickelt, um sich dem Zusammenhang von Polizei und Staatlichkeit anzunähern. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wird nachfolgend der Beziehung von Staat und Polizei in Mexiko nachgegangen, bevor in einem abschließenden Fazit wesentliche Erkenntnisse dieses Artikels zusammengefasst und ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen dieses Themas in Mexiko gegeben werden soll.

## Das Problem der beschränkten Staatlichkeit bei O’Donnell

Der zentrale Beitrag zum Thema „beschränkte Staatlichkeit“ in Lateinamerika stammt von dem argentinischen Theoretiker Guillermo O’Donnell. Nachdem sich O’Donnell in den 1970er Jahren vor allem mit der Entwicklung der von ihm als „bürokratischen Autoritarismus“ bezeichneten Herrschaftsform, (1975, 1979, 1988) beschäftigte, verschob sich sein Erkenntnisinteresse im Laufe der Jahre (vor allem im Zusammenhang mit den Erfahrungen der Militärdiktaturen in Argentinien) hin zu demokratietheoretischen Fragen<sup>1</sup>. Auch wenn O’Donnell diesbezüglich stellenweise zu einer unkritischen Überaffirmation liberaler Demokratie neigt<sup>2</sup>, hebt er sich durch seine Rückbindung der Demokratiefrage an die Staatsfrage von anderen demokratietheoretischen Ansätzen, für die der Staat eine theoretische *black box* darstellt, positiv ab. Dieser demokratietheoretische Fokus ist es auch, mit dem er sich dem Problem der begrenzten Reichweite lateinamerikanischer Staaten zuwendet, auf das nachfolgend genauer einzugehen ist.

Den Ausgangspunkt von O’Donnells Gedanken zum Thema Staat und Demokratie bildet die These, dass die Mehrzahl demokratietheoretischer Arbeiten dazu tendiert die Konstitutionsbedingungen und Charakteristika westlicher Demokratien (er spricht in Anlehnung an Robert Dahl von Polyarchien) zu verallgemeinern und damit die Eigenständigkeit von Entwicklungen, die von diesem Typus abweichen, zu verkennen. O’Donnell zufolge muss jede Polyarchie als die komplexe, historisch-spezifische Synthese von vier Elementen verstanden werden: Liberalismus (die Garantie einer Reihe unverletzlicher Rechte), Republikanismus (der Gedanke, dass sich die Ausübung eines öffentlichen Amtes in Übereinstimmung mit

geltendem Recht und im Interesse der Allgemeinheit zu vollziehen hat), Demokratie (die Rückbindung der Herrschaft an den Demos) und Staat (1998: 11ff).

Ein wesentliches Problem, das O'Donnell zufolge bisher ein angemessenes Verständnis der Spezifik einer Reihe „neuer“ Polyarchien verhindert hat, sieht er in der Ungenauigkeit mit der das Thema Staat in der demokratietheoretischen Diskussion behandelt wurde (1999b: 133). Die dort praktizierte Identifizierung des Staates mit dem Staatsapparat, d.h. vor allem mit den staatlichen Bürokratien, lehnt O'Donnell ab. Ebenso wie bei Nicos Poulantzas ist es für ihn notwendig den Staat als eine materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse zu verstehen (1999a: 323)<sup>3</sup>. Neben der bürokratischen Dimension mit der sich die Demokratietheorie hauptsächlich beschäftigt, umfasst der so verstandene Staat für ihn jedoch weiterhin eine ideologische (der Anspruch des Staates im Interesse der ganzen Nation zu handeln) und eine legale Dimension: die Gesetzherrschaft (*rule of law*), verstanden als *das* Moment einer regelmäßigen Strukturierung einer Gesellschaftsordnung in einem bestimmten Territorium (1999b: 135, vgl. 1999c: 51ff). Gerade dieser Punkt ist für ihn jedoch in weiten Teilen Lateinamerikas nicht als gegeben anzusehen, lässt sich doch hier in vielen Ländern eine höchst unregelmäßige soziale wie territoriale Ausdehnung der Gesetzherrschaft über das Staatsgebiet beobachten, die sich in vier Punkten manifestiert (1999a: 312ff).

*Erstens* ist hier von einer weiterhin bestehenden gesetzlichen Diskriminierung von Minderheiten auszugehen, die von vornherein einen fairen Prozess vor dem Gericht verhindert. *Zweitens* lässt sich häufig eine unterschiedliche Anwendung des Gesetzes beobachten, je nach der sozialen Herkunft der „Adressaten“. Während die Anwendung des Gesetzes gegenüber den unterprivilegierten Gruppen der Gesellschaft oftmals die Form direkter Repression annimmt, der diese nicht entkommen können, haben die oberen Schichten der Gesellschaft aufgrund personeller Verbindungen und materieller Ressourcen die Möglichkeit sich von der Gesetzesanwendung auf sie zu befreien. *Drittens* (und in eine ähnliche Richtung weisend) variiert der Umgang staatlicher Institutionen mit ihren „Klienten“ je nach deren sozialen Status: „Falls jemand nicht über den ‘richtigen’ sozialen Status oder über Verbindungen verfügt um gegenüber diesen Bürokratien als Träger von Rechten und nicht als Bittsteller aufzutreten, wird dies sicherlich ernsthafte Probleme [für ihn M.M.] verursachen“ (ebd.: 313, Ü. d.V.). *Viertens* existiert in weiten Teilen der Länder Lateinamerikas eine offene Abwesenheit des Gesetzes.

Der Staat mag zwar in diesen Regionen in Form von Staatsbeamten und -agenturen präsent sein, der Rechtsstaat ist dort jedoch O'Donnell zufolge nicht auffindbar. In solchen Gebieten, die sich keineswegs nur auf die peripheren Regionen dieser Länder erstrecken, sondern auch in deren urban-metropolitanen Zentren existieren, herrscht nach O'Donnell kein staatlich implementiertes Recht, sondern ein informelles Gesetz, das von privatisierten Mächten vor Ort ausgeübt

wird, was zu einer „Neo-Feudalisierung“ staatlichen Raumes führt. Diese Gebiete beinhalten zwar auch staatliche Organisationen und Institutionen, aber die hier verbreitete Praxis des Hintergehens der Legalität (teilweise auch von diesen Institutionen praktiziert) nimmt diesen „ihre öffentliche, rechtmäßige Dimension, ohne die der nationale Staat und die von ihm getragene Ordnung sich auflösen“ (1999b: 139, Ü. d.V.).

Es ist durchaus möglich, dass in solch einem Kontext freie und faire Wahlen abgehalten werden können. In dem Maße jedoch wie dort weder eine Gleichbehandlung vor der Justiz noch ein Schutz vor polizeilicher Gewalt für Teile der Bevölkerung als gegeben zu betrachten ist, geht O'Donnell von einer sich in diesen Gebieten manifestierenden schweren „incompleteness of the state“ (vor allem in Bezug auf dessen legale Dimension) aus, welche zur Konstitution eines „schizophrenen Staates“ geführt hat, der

„in einer komplexen Form funktionell und territorial wichtige demokratische und autoritäre Charakteristika vermischt. Es handelt sich um einen Staat, in dem Komponenten demokratischer Legalität und somit von Öffentlichkeit und Staatsbürgerschaft an den Grenzen einer Vielzahl von regionalen, Klassen-, Gender- und ethnischen Beziehungen erlöschen“ (ebd. 142, Ü. d.V.).

Die hier beschriebene Entwicklung ist O'Donnell zufolge nicht von den sozio-ökonomischen Krisen, die viele Länder Lateinamerikas heimsuch(t)en, zu trennen, aber auch nicht von einer Krise des Staates, die auf die große Staatsfeindlichkeit des Neoliberalismus in seinem Bemühen der Ausgabenreduktion, des Abbaus der Staatsbürokratien und des Staatsdefizits zurückzuführen ist. Von besonderer Relevanz in diesem Kontext ist eine mit der Durchsetzung der neoliberalen Vorstellung eines „schlanken Staates“ korrespondierende soziale und ökonomische „Deklassierung“ weiter Teile des Staatspersonals. Dies führt nicht nur zu einer Abwanderung von Teilen des Staatspersonals in den Privatsektor und damit zum Verlust wertvoller Ressourcen staatlicher Agenturen und deren Handlungsfähigkeit, sondern auch zu Protestaktionen der „Verbliebenen“, die sich beispielsweise in Streiks manifestieren. Solche Proteste führen aber unter Umständen wiederum dazu, das Bild einer um die eigenen Privilegien besorgten Gruppe zu nähren, was für O'Donnell zu Folge wiederum neuen Nährboden für die „anti-staatliche“ Offensive des Neoliberalismus liefern kann.

Diese Prozesse untergraben auch jenen Aspekt des demokratischen Staates, den O'Donnell an anderer Stelle als „horizontale Verantwortlichkeit“ bezeichnet hat und worunter er das Vorhandensein staatlicher Agenturen bezeichnet, die die Fähigkeit und das Recht haben, solche mit geltendem Recht nicht zu vereinbarenden Handlungen anderer staatlicher Agenturen zu ahnden (1998a: 19). Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Überwindung der hier beschriebenen Proble-

me für ihn in erster Linie in der Transformation des „schizophrenen Staates“ in einen „starken Staat“ besteht. Unter diesem versteht er folgendes:

„Unter ‘stark’ verstehe ich mehrere zusammenhängende Merkmale: einen vernünftigen, gut motivierten, nicht korrupten und qualifizierten öffentlichen Dienst; die Fähigkeit Politiken zu formulieren und zu implementieren; Offenheit zur, aber keine Kolonialisierung durch die Gesellschaft; schließlich ein gewisse Transparenz und Verantwortlichkeit und Offenheit gegenüber Zielen und Prioritäten die durch einen demokratischen politischen Prozess formuliert wurden“ (1998b: 53, Ü. d.V.).

Auch wenn sich O’Donnells Ansatz (wie bereits erwähnt) durch seine bewusste staatstheoretische Fundierung positiv von den meisten anderen Arbeiten zum Thema der „beschränkten Staatlichkeit“ abhebt, sind ihm eine Reihe von Problemen immanent, die seiner Erklärungskraft deutliche Grenzen setzen. So gelingt es ihm u.a. nicht, sein Verständnis des Staates als ein soziales Verhältnis gewinnbringend für seine Arbeit einzusetzen. Politische Auseinandersetzungen auf dem Terrain des Staates und zwischen seinen Apparaten scheint es nicht zu geben. Der Staat erscheint als ein von internen Widersprüchen verschonter quasi monolithischer Block, der selbst über eine eigene Handlungsfähigkeit verfügt und damit letztendlich als handelndes Subjekt gedacht wird. Weiterhin ist sein Ansatz von einem „technischen“ Verständnis von Demokratie geprägt, das die integrativ-symbolische (und damit hegemonial umkämpfte) Dimension der Demokratie weitgehend unberücksichtigt lässt (vgl. hierzu Canovan 1999; Lefort 1990). Neben diesen beiden Punkten ist es jedoch vor allem O’Donnells Beschäftigung mit dem „Recht“, die seiner Thematisierung von „beschränkter Staatlichkeit“ deutliche Grenzen setzt. Nicht nur tendiert er zu einer Verobjektivierung des Rechts und erweckt damit den Anschein, als ob es sich bei diesem um eine scheinbar objektive Struktur und Technik handle, die man „richtig“ anwenden könnte. Er räumt auch den sich in den Strukturen des Rechts einschreibenden politischen Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozessen wenig Platz ein und ist somit nicht in der Lage ein Verständnis des Rechts als soziales Verhältnis (Paschukanis 1969; Hardt & Negri 1997) zu entwickeln. Weiterhin übersieht O’Donnell auch die politische Dimension des Verhaltens staatlicher Sicherheitsorgane bei der Ausübung des Rechts und der eng hiermit verbundenen Herstellung von Sicherheit und der sich hierüber vollziehenden Legitimität von Staatlichkeit per se. Ausgehend von der Überlegung, dass es gerade dieser Aspekt ist, der für die Frage nach der Reichweite von Staatlichkeit zentral ist, wird nachfolgend der Versuch unternommen, den Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und Polizei theoretisch kurz zu skizzieren.

## Staatlichkeit, Sicherheit und Polizei

Hobbes Vorstellung der „Unterwerfung unter Gesetze und unter Zwangsgewalt“ (1978: 159), Rousseaus Auffassung, dass der Souverän das Recht besitzt, Kraft der ihm zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten, die ihm Gehorsam verweigernden Untertanen zu eben diesem – und damit in seinen Augen zu ihrer eigenen Freiheit – zu zwingen (1978: 53), sowie Hegels „es ist der Gang Gottes in der Welt, dass der Staat ist, sein Grund ist die Gewalt der sich als Wille verwirklichenden Vernunft“ (1996: 403) können exemplarisch als Indizien dafür herangezogen werden, dass die Idee der Unterwerfung der Individuen eines politischen Gemeinwesens unter eine zentrale Zwangsgewalt sich durch nahezu die gesamte klassische Staatsphilosophie und -theorie hindurch zieht. Der Begriff des staatlichen Gewaltmonopols, der dort aber nur in quasi „embryonaler Form“ zum Vorschein kommt, findet seine volle Entfaltung bekanntlich erst bei Max Weber, der das „Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“ (1985: 821f) als eines der wesentlichen Charakteristika des modernen, des kapitalistischen Staates definiert.

Auch wenn diese Monopolisierung nicht als absolut gedacht werden darf und in keiner Gesellschaft alle Formen der Gewaltsamkeit exklusiv in den Staatsapparaten zu verorten sind (Giddens 1985: 189; Piersons 1996: 8ff), so ist es doch unbestreitbar, dass der Konstitution von Staatlichkeit eine *Tendenz* zur Monopolisierung der Gewaltsamkeit in einem zentralisierten Herrschaftsapparat korrespondiert. Aus der tendenziellen Monopolisierung der Gewaltsamkeit in Teilen des Staatsapparates entspringen zwei zentrale Aspekte moderner Staatlichkeit: *Erstens* die Fähigkeit des Staates, Recht (durch)zusetzen und damit den Inhalt eines für moderne Staatlichkeit charakteristischen unpersönlichen und abstrakten Rechts überhaupt erst Geltung zu verschaffen, und *zweitens* die Fähigkeit und Verpflichtung des Staates, Sicherheit in einem umfassenden Maße, das heißt als öffentliche, jenen dem Staat unterworfenen Subjekten gegenüber zu gewährleisten (Tilly 1985: 175ff). Die so hergestellte Sicherheit als „der höchste soziale Begriff der bürgerlichen Gesellschaft“ (Marx, MEW 1: 365) und das abstrakte und unpersönliche Recht, das deren öffentlichen Charakter garantiert, haben aber nicht nur den gleichen Ursprung in der von staatlich-institutioneller Seite tendenziell zentralisierten Gewaltsamkeit<sup>4</sup>, auch in ihrer konkreten Durchsetzung verbinden sich beide Punkte zentral in einer Institution: der Polizei.

Bei dieser handelt es sich nicht einfach nur um eine Institution, die mit der Herstellung von Sicherheit, „Ruhe und Ordnung“ betraut ist, sondern, wie von Gramsci angedeutet, auch um eine Institution, über welche sich die Teilhabe der Bevölkerung am Staat vollzieht:

„Sicherlich ist sie (die Polizei M.M.) nicht nur jene gewiss offizielle Organisation, die juristisch anerkannt und mit der öffentlichen Aufgabe der öffentlichen Sicherheit betraut ist, die man gewöhnlich meint. Dieser Organismus ist der zentrale und formal verantwortliche Kern der ‘Polizei’, die eine sehr viel umfangreichere Organisation ist, an der, direkt oder indirekt, mit mehr oder weniger präzisen und bestimmten, dauerhaften oder zufälligen usw. Bestimmungen ein großer Teil der Bevölkerung eines Staates teilhat. Die Analyse dieser Verhältnisse dient dem Begreifen dessen, was der ‘Staat’ ist, viel mehr als viele philosophisch-juristische Abhandlungen“ (Gramsci 1991ff: 325).

Eine über diese Andeutung hinausgehende Präzisierung der Frage, wie sich diese „Teilhabe“ der Menschen an der Polizei und damit auch am Staat vollzieht, gibt Gramsci allerdings nicht. Nachfolgend soll daher der Versuch unternommen werden, anhand von Althusser's einflussreichem Text *„Ideologie und ideologische Staatsapparate“* (1978) eine Antwort auf diese Frage herauszuarbeiten.

Eines der zentralen Themen dieses Aufsatzes ist die Frage nach der Konstitution von Subjekten durch ideologische Anrufungen. In diesem Sinne ist es instruktiv, dass Althusser den Prozess dieser Anrufung anhand der Polizei veranschaulicht:

„Durch die Funktionsweise der Kategorie des Subjekts ruft jede Ideologie die konkreten Individuen als konkrete Subjekte an. (...) Man kann sich diese Anrufung nach dem Muster der einfachen und alltäglichen Anrufung durch einen Polizisten vorstellen: ‘He, Sie da!’ Wenn wir einmal annehmen, daß die vorgestellte theoretische Szene sich auf der Straße abspielt, so wendet sich das angerufene Individuum um. Durch diese einfache physische Wendung um 180 Grad wird es zum Subjekt. Warum? Weil es damit anerkennt, daß der Anruf ‘genau’ ihm galt und daß es ‘gerade es war, das angerufen wurde’ (und niemand anders)“ (ebd.: 142f).

In Anlehnung an diese Stelle hat Müller-Tuckfeld (1994: 190f) versucht, eine Theorie einer „juridischen Anrufung“ zu entwickeln. In diesem Zusammenhang hat er gezeigt, dass das Recht Individuen dadurch als Rechtssubjekten konstituiert, dass sie sich in der hinter dem Polizisten als Anrufungsinstanz stehenden Strukturen des Rechtssystems (primär die Vernünftigkeit, Gerechtigkeit und Wahrheit der juristischen Verfahren) an- und wieder-erkennen (d.h. „sich umdrehen“). Durch diesen Prozess gelingt es, weite Teile der Bevölkerung in das gesellschaftliche Imaginäre einzulassen und ihre Einheit als „Volk“ und Nation durch den Staat zu repräsentieren. Hierdurch nimmt das Gesetz – vermittelt über die Polizei – eine privilegierte Position im Mechanismus der imaginären Repräsentation ein und bildet einen formalen Kohäsionsrahmen, der zugleich die Konturen des staatlichen Raumes im Kapitalismus umreißt (Poulantzas 1978: 79ff). Die Polizei als wahrscheinlich *die* staatliche Institution mit der größten Alltagspräsenz ist somit als ein Teil des Staatsapparates zu betrachten, über den sich ein Großteil der symbolischen, ideologischen aber auch materiellen Teilhabe der

Subjekte an „ihrem“ Staat vollzieht. Damit es jedoch hierzu kommt, ist es notwendig, dass eben solch ein oben skizziertes Wieder-Erkennen erfolgt und die Anrufung erfolgreich ist. Entscheidend hierfür dürfte in letzter Instanz das Verhalten der Polizeikräfte sein, denn damit sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse tatsächlich im Staat institutionell verdichten, der Staat nicht nur als *soziales Verhältnis*, sondern auch als *sozialer Prozess* Gestalt annimmt, bedarf es eines immerwährenden positiven Bezuges der Individuen auf die staatlichen Institutionen, der nicht zuletzt von deren Erfahrungen im Umgang mit diesen (in unserem Fall mit der Polizei) geprägt ist.

Welche Konsequenzen hätte es für die Ausformung von Staatlichkeit, wenn weite Teile der Bevölkerung sich bei dem Ruf eines Polizisten nicht umdrehen würden, sondern aufgrund eigener, negativer Erfahrungen mit dieser Institution am Liebsten die Flucht ergreifen würden? Welche Funktionalität könnte es für einen Staat haben, solch ein Flucht-Bedürfnis verursachendes Verhalten von Seiten seiner Polizeikräfte zu tolerieren oder gar zu fördern? Diesen Fragen soll nachfolgend anhand der mexikanischen Polizeikräfte nachgegangen werden.

## Polizei à la mexicana

In den letzten zehn Jahren hat sich die alltägliche Sicherheitssituation in Mexiko erheblich verschlechtert, was in erster Linie auf ein deutliches Ansteigen der Kriminalität zurückzuführen ist. Zwar lässt sich bereits seit den späten 1980er und frühen 1990er Jahre in Mexiko ein Anstieg der Kriminalitätsraten verzeichnen, eine diesbezüglich signifikante Verdichtung erfolgte jedoch besonders in den Jahren 1995-1997. In dieser Zeit hat sich die Anzahl der (registrierten) Delikte jährlich um bis zu 35 % gesteigert (Rico & Chinchilla 2002, 13) und ist seitdem auf hohem Niveau verblieben. Nicht nur dieser generelle Anstieg der Kriminalitätsraten, sondern auch eine Reihe spektakulärer Mordfälle (u.a. Kardinal Posadas Ocampo und der PRI-Präsidentschaftskandidat Luis Donaldo Colosio)<sup>5</sup> führten dazu, dass Fragen von Kriminalität, (Un-)Sicherheit und Gewalt zu einem der zentralen politischen Themen auf der politischen Agenda Mexikos wurden, mit dem sich die Politik der in dieser Zeit amtierenden Regierungen auseinandersetzen musste.

Die Antwort der Regierung von Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)<sup>6</sup> bestand neben einer stärkeren Einbeziehung des Militärs in die Strafverfolgung vor allem in einer Reihe juristisch-institutioneller Reformen. So wurde u.a. versucht den Schutz der Menschenrechte zu verbessern, die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Untersuchungsbehörden klarer festzulegen und mittels des „nationalen Programms öffentlicher Sicherheit“ (*Programa Nacional de Seguridad Pública*) eine Professionalisierung der Polizeikräfte zu initiieren. Diese Versuche führten (nicht zuletzt



aufgrund fehlender personeller Ressourcen) jedoch zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation. Die Politik der nachfolgenden Regierung unter Ernesto Zedillo (1994-2000) führte den hier eingeschlagenen Weg fort. Weiterhin wurde (durchaus auch unter dem Eindruck des Chiapas-Konflikts) auf eine starke Einbeziehung der Streitkräfte in die Kriminalitätsbekämpfung und auf juristisch-institutionelle Reformen gesetzt. Diese führten nicht nur zur Konstitution eines „nationalen Systems öffentlicher Sicherheit“ (*Sistema Nacional de Seguridad Pública*), sondern auch mittels der Reform der Artikel 21 und 73 der mexikanischen Verfassung zur erstmaligen verfassungsmäßigen Verankerung eines Rechts auf öffentliche Sicherheit. „Neue Wege“ beschritt die Regierung Zedillo im August 1998 mit der Erklärung eines „nationalen Kreuzzuges gegen das Verbrechen“, der es sich zum Ziel setzte bis zum Jahr 2000 einen sichtbaren Rückgang der Delinquenz zu bewirken. Ein zentraler Punkt zum Erreichen dieses Ziels wurde in einer stärkeren Rolle des Innenministeriums gesehen, dem nun auch eine aktivere Rolle im Kampf gegen den Drogenhandel zugestanden wurde, was schließlich zur Gründung einer neuen Polizeieinheit, der „föderalen präventiven Polizei“ (*Policía Federal Preventiva*) führte (Macías & Castillo 2002).

Auch gegen Ende der Amtszeit Zedillos waren die Kriminalitätsraten (obwohl leicht rückläufig) weiterhin derart hoch und stellte das Thema öffentliche (Un-)Sicherheit für viele Mexikanerinnen und Mexikaner eines der zentralen Probleme ihres Alltags dar, dass auch die Regierung unter Vicente Fox Quesada (2000-2006) diesem Thema eine große Priorität beimessen musste. Bereits während seines Präsidentschaftswahlkampfes hatte der PAN-Kandidat Fox Quesada<sup>7</sup> dem Thema Sicherheit eine große Bedeutung beigemessen. Folgerichtig waren es nach seinem Wahlsieg, welcher das Ende der 71-jährigen PRI-Alleinherrschaft bedeutete, vor allem auch Erfolge in den Feldern Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung, mit denen sich seine Regierung positiv von dem PRI-Regime distanzieren wollte.

Der von der Regierung Fox in diesem Kontext eingeschlagene Weg bestand neben einer deutlichen Verstärkung der Kooperation mit den USA (vor allem in Fragen der Grenzsicherheit und des Drogenhandels) in der Einrichtung eines Ministeriums für öffentliche Sicherheit (*Secretaría de Seguridad Pública*) und der Reorganisation des ehemaligen Planungsbüros für die Kontrolle des Drogenhandels sowie dessen Umbenennung in das „nationale Planungs-, Analyse- und Informationszentrum für den Kampf gegen die Delinquenz“ (CENAPI). Weiterhin zu erwähnen ist diesbezüglich die Gründung einer nach dem Vorbild des FBI strukturierten Bundespolizei, der „Agencia Federal de Investigaciones“, welche die vor allem durch Korruption und Verbindungen zur organisierten Kriminalität aufgefallene „Policía Judicial Federal“ ersetzen soll.

Neben diesen institutionellen Reformen kam es unter der Regierung Fox auch zu einer Aufwertung des Themas Menschenrechte (Bernecker 2004). So wurden

beispielsweise der Nationalen Menschenrechtskommission auf bundesstaatlicher Ebene 32 weitere Kommissionen hinzugefügt, im Innenministerium ein Staatssekretariat für Menschenrechtsfragen eingerichtet und bis Mitte des Jahres 2003 über 30 internationale Menschenrechtsabkommen und -konventionen unterzeichnet. Trotz der teilweise zu verzeichnenden Fortschritte die Mexiko in den letzten Jahren in diese Richtung gemacht hat, erscheint bei einer genaueren Betrachtung diese Einschätzung bzgl. der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit und der daraus resultierenden Bereitstellung von Sicherheit als einem öffentlichen Gut fraglich: Nicht nur spektakuläre Verbrechen wie die Frauenmorde in Ciudad Juárez oder die Ermordung der Anwältinnen Digna Ochoa (2001) und Griselda Teresa Tirado Evangelio (2003) sind weiterhin ungesühnt, auch sind die Überwachung und Kriminalisierung von MenschenrechtsaktivistInnen, die Anwendung von Folter und Übergriffe auf indigene Gemeinden weiterhin gängige Praxen. Berücksichtigt man weiterhin die nahezu gleich bleibend hohen Kriminalitätsraten<sup>8</sup>, so erscheint auch der Erfolg der jüngsten Maßnahmen als von eher beschränkter Natur.

*Einer der zentralen Punkte, der den Erfolg der von den letzten drei Regierungen in Mexiko unternommenen Reformversuche des Politikfeldes öffentliche Sicherheit letztlich verhindert haben dürfte, ist in dem Verhalten der mexikanischen Polizeikräfte zu sehen.<sup>9</sup> Die offensichtliche Ineffizienz bei der Strafverfolgung, die Involvierung des Polizeiapparates in den Drogenhandel und die organisierte Kriminalität im Allgemeinen, die von ihm begangenen extralegalen Gewaltanwendungen, die alltäglichen Formen von Amtsmissbrauch und die diese erst ermöglichende Kultur der Straffreiheit, die Anfälligkeit des Apparats für Bestechung sowie die primäre Fokussierung der Polizeikräfte auf persönliche Bereicherung führten dazu, dass Umfragen jüngerer Datums zufolge 75 % der Befragten Delinquenz generell mit den Polizeikräften in Verbindung brachten (Barros Leal 2003: 97).<sup>10</sup> Angesichts dieser Wahrnehmung ist es nicht verwunderlich, dass schätzungsweise höchstens zwischen 18 % (ICESI 2002) und 25 % (Zepeda Lecuona 2004: 39) der tatsächlich begangenen Delikte überhaupt erst zur Anzeige gebracht werden. Angesichts dieser Tatsachen mussten nicht nur die Regierungen der letzten Jahre anerkennen, dass gerade die mit der Bereitstellung von Sicherheit betraute Institution der Polizei selbst zu den größten Unsicherheitsproduzenten im Mexiko gehören dürfte. Auch von wissenschaftlicher Seite wurde (teilweise in explizit politikberatender Intention<sup>11</sup>) sich immer stärker auf die mexikanischen Polizeikräfte konzentriert.*

Auch wenn (vor allem aus den 1970er und 1980er Jahren) einige historische Studien zur Rolle der Polizei in der Kolonialzeit, zum 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert existieren<sup>12</sup>, so befindet sich die Erforschung der mexikanischen Polizei der Gegenwart erst in ihren Anfängen<sup>13</sup>. Trotz des damit noch sehr überschaubaren Textkorpus haben diese Arbeiten bereits jetzt dazu beigetragen, einige

zentrale Aspekte der Frage, weshalb die mexikanische Polizei bzgl. der Bereitstellung öffentlicher Sicherheit derart „dysfunktional“ zu Werke schreitet, herauszuarbeiten. Einige der wesentlichen Punkte sollen nachfolgend kurz skizziert werden.

Ein erster Punkt der diesbezüglich zu erwähnen ist, findet sich in der Motivation der Polizisten überhaupt eine Arbeit bei dieser Institution anzunehmen. In einer Untersuchung zu der Motivation von Polizeibeamten in Mexiko Stadt kamen Nelson Artega Botello und Adrián López Rivera zu dem Ergebnis, dass für die überwiegende Mehrheit der dort tätigen Polizisten diese Motivation in erster Linie nicht auf einem Interesse an Strafverfolgung oder gar -prävention gründet, sondern auf der Möglichkeit, sich persönlich bereichern zu können:

„Die Gründe für eine Person sich dafür zu entscheiden Polizist zu werden, zumindest in den von uns untersuchten Fällen, sind folgende: Kapital zu akkumulieren um ein Geschäft zu gründen, einen Verlust (Haus, Ersparnisse, Land) auszugleichen, leichtes Geld verdienen und in nur ein paar Fällen ein genuines Interesse an der Durchsetzung des Gesetzes“ (Artega Botello & López Rivera 2000: 62, Ü. d.V.).

Diese Grundhaltung wird während der Ausbildung der PolizeianwärterInnen noch verstärkt. Diese fällt bereits durch ihre geringe Dauer auf. Während beispielsweise in Europa die durchschnittliche Ausbildungsdauer 21 Monate beträgt, ist der mexikanische Durchschnitt 4,5 Monate (López Portillo Vargas 2002: 119). Die Polizeiausbildung in Mexiko ist darüber hinaus durch eine geringe Vermittlung von normativen Werten und modernen Untersuchungsmethoden gekennzeichnet, was dazu geführt hat, dass eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber der Legalität der eigenen Arbeit nach Beendigung der Ausbildung in den Dienstalltag eingeführt wird und sich dort historisch perpetuiert hat (Silva 2004: 142f). Da die Löhne des Polizei- und Justizsektors in Mexiko seit Jahren zu den niedrigsten in der öffentlichen Administration zählen (González u.a. 1994: 17), dürfte es nicht verwundern, dass der oben erwähnte „Akkumulationstrieb“, neben aktiver Kooperation mit der organisierten Kriminalität (darunter auch die in den letzten Jahren stark zugenommenen Entführungen; Ofir 1998), primär mittels Bestechlichkeit und Erpressung potentieller „Geldquellen“ (Anozie u.a. 2004: 3f) verwirklicht werden kann. Die gängigste Form dieser Praxen dürfte die sog. „mordida“ darstellen:

„Die *mordida* kann als die übliche Ebene der Verständigung zwischen dem Staatsbürger und dem Polizisten konzeptualisiert werden. Es ist die von allen verstandene Sprache. Die Diskussionen zwischen dem Staatsbürger und dem Polizisten über ein reales oder vermeintliches Vergehen sind nur eine Erscheinung die früher oder später in einem Fall von Bestechung oder Geldeintreibung (*exacción*) gipfeln wird“ (Schmid 1996: 315, Ü. d.V.).

Erleichtert wird solch ein Verhalten vor allem durch eine diesem förderliche institutionelle Kultur, in der sich dieses extralegale Verhalten tradiert hat und als legitim gilt. Dies zeigt sich im „Inneren“ der Institution nicht nur in der gängigen Praxis der als „entres“ bezeichneten Beteiligung der höher gestellten Polizisten an den von ihren Untergebenen in ihrer Schicht extrahierten „Einnahmen“, sondern auch in der tolerierten Existenz von jenen als „madrinas“ bezeichneten Netzwerken. In diesen werden Personen, die selbst nicht der Polizei angehören auf „private Rechnung“ eines Polizeibeamten in illegalen, teilweise auch in ermittlungsunterstützender Form aktiv und erhalten neben einer Bezahlung für ihre Dienste auch eine Infrastruktur (darunter auch Waffen) und Straffreiheit zugesichert. Fehlende interne und externe Kontrollmechanismen und die hieraus resultierende relative Autonomie und interne Fraktionierung der mexikanischen Polizei sind als ein weiterer Faktor zu nennen, der zur Persistenz dieser Struktur beigetragen haben dürfte (Martínez de Murguía 1999).

Angesichts der von diesen Arbeiten herausgestellten strukturellen Probleme der mexikanischen Polizei erscheint es konsequent, wenn der überwiegende Teil der Texte zum Thema den zentralen Schlüssel zur Verbesserung der Qualität polizeilicher Sicherheitsproduktion in Mexiko in einer grundlegenden Reform der mexikanischen Polizeistruktur erblickt (vgl. u.a. Bailey & Chabat 2002; Varenik 2003; Salinas Torres 2004). Ohne die Relevanz eines solchen Vorhabens prinzipiell bestreiten zu wollen, greifen die diese Defizite identifizierenden Analysen und die aus ihnen abgeleiteten Reformvorschläge jedoch dahingehend zu kurz, dass sie einen wesentlichen Aspekt der mexikanischen Polizeikräfte ausblenden, der zentral für die aus ihnen resultierende Unsicherheitsproduktion ist: Die politische Funktion der Polizei in Mexiko.<sup>14</sup>

Diese ist nicht einfach auf die oftmals unterstellte Instrumentalisierung der Polizei durch den PRI während dessen 71-jähriger Alleinherrschaft zurückzuführen. Solch eine Perspektive ist nicht nur deshalb problematisch, weil sie mit ihrem Fokus auf den PRI-Staat die Kontinuität des scheinbaren „Fehlverhaltens“ der mexikanischen Polizeikräfte übersieht, die von den meisten historischen Arbeiten bereits seit der späten Kolonialzeit identifiziert wurde (vgl. u.a. Haslip-Viera 1999). Sie greift auch dahingehend zu kurz, dass sie nicht erklären kann, weshalb dieses Verhalten auch nach dem Ende der PRI-Alleinherrschaft weiterhin fortbesteht. Jenseits der Verlockung, in „bester“ Transitionsforschungsmanier dieses Fortbestehen mit einem negativen Adjektiv à la „defekt“ versehen zu wollen, soll nachfolgend ein „positiver“ Blick auf dieses Phänomen geworfen werden und zwar in dem Sinne, dass die Perspektive des scheinbaren „Nicht-Funktionierens“ der mexikanischen Polizeikräfte umgedreht werden soll. Die Frage, die aus einer solchen Perspektive zu stellen ist, wäre dann nicht die nach den Ursachen dieses „Nicht-Funktionierens“, sondern die Frage, welche spezifische Funktion letzterem im

Rahmen des politischen Systems in Mexiko zukommt. Um sich diesem Aspekt annähern zu können, erscheint es im Folgenden unerlässlich, auf ein zentrales Charakteristika des mexikanischen Staates einzugehen.

## Staat und Polizei in Mexiko

War eines der wesentlichen Merkmale der erfolgreichen europäischen Staatsbildungsprozesse deren Gründung auf politischen Koalitionen, die ein gemeinsames Interesse an einer institutionellen Zentralisierung der politischen Herrschaft hatten bzw. entwickelten (vgl. u.a. Spruyt 1994), so ist es gerade das Fehlen solcher, von einem „Zentralisierungs-Konsenses“ geeinten politischen Koalitionen, welches Staatlichkeit in Mexiko seit ihren Anfängen geprägt hat und noch immer prägt. In der Mexikoforschung wurde bereits mehrfach auf die nur partielle Durchdringung des Kolonial-Territoriums durch den kolonial-administrativen Apparat hingewiesen (vgl. u.a. Coatsworth 1982). Die Kohäsion der politischen Struktur in ihrer Gesamtheit wurde somit nicht von einem zentralisierten politischen Herrschaftsapparat gewährleistet, sondern war das Ergebnis eines „network of interests“, welches die verschiedenen Regionen untereinander und mit dem Zentrum (Mexiko Stadt) verband (Hamnett 1986: 2). Dieses Interessensnetzwerk bestand auch nach der formalen Unabhängigkeit von der spanischen Krone im Jahre 1821 fort, gelang es doch auch nach diesem Datum nicht, eine das gesamte Land durchdringende staatliche Zentralmacht zu konstituieren (Leal 1975). Zwar ging aus der mexikanischen Revolution – gestützt auf die Verfassung von 1917 – ein Staat hervor, der bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt *formal* wesentliche Aspekte eines fordistischen Interventionsstaates verankerte (u.a. umfassende staatliche Interventionsmöglichkeiten in die Ökonomie, die Anerkennung der Gewerkschaften und deren Integration in eine korporatistische Verhandlungsstruktur sowie das *Versprechen* umfassender sozialer Wohlfahrt), die von den meisten „metropolitanen“ Staaten erst im Zuge der Weltwirtschaftskrise oder nach dem zweiten Weltkrieg durchgesetzt wurden (Leal 1986). Trotz dieser Tatsache entwickelte sich der mexikanische Staat nie vollständig in eine mit den Kernländern der „Three worlds of welfare capitalism“ (Esping-Andersen 1990) vergleichbare Richtung. Das regional fragmentierte Mosaik, mit dem die mexikanische Gesellschaft in die Revolution von 1910 eingetreten war, konnte zwar durch den post-revolutionären Staat unter der Präsidentschaft von Cárdenas (1934-1940) ideologisch tendenziell homogenisiert werden (Hamilton 1982: 74ff). Ein mit metropolitanen Entwicklungen vergleichbarer Staat hat sich in Bezug auf die ihm zur Verfügung stehende Fähigkeit zur Durchdringung der von ihm territorial umrissenen Gesellschaft jedoch bis heute nicht herausgebildet. Auch die sich in den Ländern des „Zentrums“ nach der französischen Revolution durchsetzende umfassenden Strukturierung des Politischen nach

der politischen Logik der Hegemonie (vgl. hierzu Laclau & Mouffe 1985) ist in Mexiko nicht erfolgt. Wie sich anhand der Arbeiten von Roseberry (1994) und Alonso (1988) zeigen lässt, ist die Durchsetzung hegemonialer Verhältnisse in Mexiko (vor allem in ländlich-peripheren Regionen) bis heute als fragmentiert zu betrachten. Weite Teile der dort lebenden Bevölkerung sind weniger konsensual in den hegemonialen Raum integriert, als vielmehr von sich zu lokalen Machtblöcken formierenden lokalen Eliten dominiert. Wie O'Donnell (1999b: 140) andeutet, können in solchen Regionen zwar durchaus Wahlen existieren, die dort operierenden Parteien stellen jedoch primär mittels Familialismus und Personalismus agierende „Maschinen“ dar, deren Hauptinteresse in der Aufrechterhaltung der lokalen Macht-hierarchien und einer möglichst hohen Extraktion zentralstaatlicher Gelder besteht.

Aus dieser Strukturierung von Staatlichkeit und des Politischen in Mexiko folgt, dass staatliche Politikformulierungsprozesse und die hieraus resultierenden Formen des Regierens nicht nur nicht auf den gleichen Artikulationskanälen und Logiken aufbauen können wie in „metropolitanen“ Gesellschaften. Diese Prozesse sind darüber hinaus durch die für diesen Kontext notwendige Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Kräften und ein hohes Maß an Informalität gekennzeichnet. Politikformulierungsprozesse sind in diesem Kontext als das Ergebnis der Bildung einer (historisch-dynamischen) „nationalen Koalition“ zu verstehen, die sich wiederum aus einer „metropolitanen“ Subkoalition (bestehend aus den zentralen sozialen Kräften der urbanen und ökonomisch fortgeschrittenen Regionen Mexikos, in denen sich hegemoniale Verhältnisse weitgehend durchgesetzt haben) und einer „peripheren“ Subkoalition (bestehend aus Teilen der Bevölkerung in ländlichen und urban-peripheren Regionen, die von lokalen Eliten kontrolliert werden und damit außerhalb des hegemonialen Raumes stehen) zusammensetzt (Gibson 1997; Braig 1999: 124ff, 2004: 272ff). Die sich hierin ausdrückende Beziehung zwischen „Metropole“ und „Peripherie“ verweist auf das für den politischen Raum in Mexiko grundlegende Verhältnis von Zentralstaat und regionalen Machtblöcken, deren Interaktion und Kommunikation alle politischen Prozesse in Mexiko bestimmt. Diese Beziehung ist zugleich auch der Hintergrund, vor dem die Frage nach der politischen Funktionalität der oben beschriebenen – und von den Arbeiten zum Thema zumeist als defizitär bezeichneten – Struktur der mexikanischen Polizei zu stellen ist.

Vor dem Hintergrund des eben Skizzierten lässt sich die These formulieren, dass die mexikanischen Polizeikräfte in ihrer scheinbar spezifischen Dysfunktionalität einen wichtigen Faktor zur Stabilität dieser Form von Staatlichkeit darstellen, was in erster Linie durch die weiter oben beschriebene Struktur der mexikanischen Polizei ermöglicht wird. Diese verleiht der mexikanischen Polizei die nötige Elastizität, um sich in ihrer Gesamtheit den historisch-dynamischen Ergebnissen der Verhandlungsprozesse zwischen Zentrum und Peripherie anzupassen. Diese spielen sich in einem, durch informelles Verhalten (Lomnitz 1990)

und Klientelismus/Personalismus geprägten politischen System (Schütze 2005: 39ff) ab, ohne dabei selbst in eine institutionelle Krise zu geraten noch die Verhandlungsstruktur dieses Systems und die ihm inhärente politische Kultur zu gefährden. In diesem System ermöglicht es gerade die relative Autonomie und Fraktionierung der mexikanischen Polizeikräfte, von einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in Anspruch genommen zu werden (vgl. Martínez de Murguía 1999: 165) – wobei der explizit politische Auftrag an die Polizei in der Abwehr konkurrierender politischer Kräfte auf unterschiedlichen Ebenen besteht. Eine nach rational-legalen Kriterien funktionierende Polizei wäre für solche Aufgaben schlicht nicht in der Lage. Das bisherige Scheitern der grundlegenden Reformversuche des Politikfeldes öffentliche Sicherheit in Mexiko dürfte nicht zuletzt darin zu suchen sein, dass gerade durch die hierfür notwendigen umfassenden Reformen der mexikanischen Polizeistruktur eine Bedrohung für das Gesamtsystem resultieren würde, deren Konsequenzen nicht abzuschätzen wären und damit von den relevanten politischen Kräften bewusst vermieden werden. In diesem Sinne ist folgender Einschätzung von López Portillo Vargas zuzustimmen:

„Die neuen politischen Akteure treffen auf informelle Mächte, die sich im Inneren der Polizei konsolidiert haben und mit denen sie die Koexistenz in einem Verhandlungsrahmen anstelle der Provokation eines Interessenskonflikts mit ungewissem Ausgang bevorzugen“ (2004: 397, Ü. d.V.).

Eine Beschreibung der mexikanischen Polizei als eine Institution, die sich passiv diesen Verhandlungsprozessen anpasst, würde aber ebenso zu kurz greifen, wie deren Reduktion auf ein simples Instrument in den Händen von auf unterschiedlichen Ebenen dieses Systems angesiedelten politischen Eliten.

Wie Baur (2005) am Beispiel des Drogenhandels zu zeigen versucht, ist die mexikanische Polizei auch als eine Kommunikationsplattform bzw. als ein Artikulationskanal zu verstehen, über den es im Kontext einer komplexen Kommunikationsstruktur wie dem Drogenhandel möglich ist, sich mit dem politischen System in Beziehung zu setzen und umgekehrt. Über diesen informellen Artikulationskanal und die sich in ihm verdichtenden Kommunikationsprozesse zwischen Drogenhandel und dem politischen System wird aber nicht nur die gegenseitige Interessenartikulation ermöglicht, sondern vor allem (auf informelle Weise) die Partizipation des Drogenhandels am nationalen Machtblock garantiert und damit dessen Integration in die institutionelle Matrix des mexikanischen Staates ermöglicht.

Diese Kommunikationsprozesse<sup>15</sup>, müssen nicht zwangsläufig gelingen und nicht alle Interessen lassen sich auf diesem Weg friedlich artikulieren, wie die Ereignisse in dem an der Nordgrenze Mexikos liegenden Bundesstaat Nuevo Laredo beispielhaft verdeutlicht haben. Dort kam es im Juni 2005 im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen zwischen lokalen Drogenhändlern die meh-

rere Hundert Todesopfer gefordert hatten und angesichts der Unfähigkeit der lokalen Polizei (nicht zuletzt aufgrund deren Bestechlichkeit) die Situation unter Kontrolle zu bringen, zu der kompletten Suspendierung der örtlichen Polizei und deren (temporäre) Ersetzung durch Einheiten der Bundespolizei. Letztere wurden bei ihrer Ankunft in der Stadt von örtlichen Polizeikräften angegriffen und in einen mehrere Minuten andauernden Schusswechsel verwickelt.<sup>16</sup> Trotz etwaiger „Irritationen“ ist aber die grundsätzliche Existenz solch eines Artikulationskanals in letzter Instanz für beide Seiten (politisches System und Drogenhandel) von derart großem Nutzen, dass sich das Bedürfnis relevanter politischer Kräfte an einer grundlegenden Veränderung des mexikanischen Sicherheitsregimes, trotz steigender Kriminalitätsraten, in Grenzen hält, so lange letztere nicht als eine Bedrohung des politischen Systems wahrgenommen wird. Hierin bestätigt sich die von Bayley (1975: 352ff) in seiner klassischen Studie zum Zusammenhang zwischen politischer und Polizeientwicklung formulierte These, dass die Entwicklung der Polizeiaufgaben (und deren Wahrnehmung) nicht einfach von der Entwicklung der Kriminalität abhängt, sondern vor allem von deren politischer und sozialer Wahrnehmung. Auf die gegenwärtig beobachtbare Veränderung solcher Wahrnehmungen sowie die sich hieraus ergebenden Perspektiven für die weitere Entwicklung des Politikfeldes öffentliche Sicherheit in Mexiko soll abschließend kurz eingegangen werden.

## Fazit und Ausblick: Regieren durch (Un-)Sicherheit in Mexiko?

Im Zentrum dieses Artikels stand die Frage nach der spezifischen Rolle der Polizei im Kontext „beschränkter Staatlichkeit“ in Mexiko. Um sich dieser Frage annähern zu können wurde zuerst der für die lateinamerikanische Debatte um beschränkte (Rechts)Staatlichkeit zentrale Beitrag von Guillermo O’Donnell kritisch nachgezeichnet. Hieran anknüpfend wurde in einem zweiten Schritt versucht, unter der Berücksichtigung zentraler Gedanken von Gramsci, Althusser und Poulantzas einen theoretischen Zugang zum Verhältnis von Polizei und Staatlichkeit zu entwickeln. Dieser bestand in seinem Kern in der Überlegung, dass sich über die Polizei als *der* staatlichen Institution mit der größten Alltagspräsenz, ein Großteil der symbolischen, ideologischen und materiellen Teilhabe der sozialen Subjekte an „ihrem“ Staat vollzieht. Diese Teilhabe resultiert aus dem positiven Wieder-Erkennen der Subjekte in den hinter der Polizei als juristische Anrufungsinstanz stehenden Rechtsstrukturen. Damit es hierzu kommt, ist jedoch wichtig, ob das Verhalten der Polizeikräfte von weiten Teilen der Bevölkerung als Recht oder als Un-Recht wahrgenommen wird.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden nachfolgend zwei Fragen aufgeworfen. *Erstens* wurde gefragt, welche Konsequenzen es für die Ausprä-



gung von Staatlichkeit hätte, wenn bei großen Teilen der Bevölkerung aufgrund weitgehend negativer Erfahrungen mit der Polizei solch ein positives Wieder-Erkennen nicht eintreten würde. *Zweitens* wurde gefragt, welche Funktionalität es für einen Staat haben könnte, solch ein von Seiten der Bevölkerung als negativ wahrgenommenes Verhalten der Polizeikräfte zu tolerieren. Beiden Punkten wurde anhand des Verhältnisses von Polizei und Staat in Mexiko nachgegangen.

In diesem Zusammenhang wurde gezeigt, dass Staatlichkeit in Mexiko vor allem durch das Fehlen von einem „Zentralisierungskonsens“ geprägt ist, woraus eine für das politische System in Mexiko charakteristische Artikulationsdynamik zwischen Zentrum und Regionen resultiert. In dieser Artikulationsdynamik sind auch die mexikanischen Polizeikräfte zu verorten, denen in diesem Kontext die Funktion einer Kommunikationsplattform zwischen unterschiedlichen politischen Kräften zukommt. Um diese Funktion wahrnehmen zu können, bedürfen sie einer Struktur, welche durch einen hohen Grad an Autonomie gegenüber Staat und Gesetz gekennzeichnet ist. Diese Struktur dürfte zwar eher das kontingente Resultat historischer Entwicklungen darstellen, denn das Ergebnis eines bewusst durchgesetzten „masterplans“. Trotzdem hat sich dieses kontingente Resultat, aufgrund der sich aus ihm ergebenden politischen Funktionalität historisch perpetuiert und sich grundlegenden Veränderungen gegenüber als resistent erwiesen. Durch die Einbettung der Polizeikräfte in das politische System Mexikos erwächst diesen eine enorme Handlungsautonomie, die es ihnen ermöglicht sich auch in ihrem konkreten Verhalten jenseits des Gesetzes zu bewegen und sie hierfür zumeist durch weitgehende Straffreiheit „belohnt“. Vor dem Hintergrund des oben beschriebenen Zusammenhangs zwischen Polizeiverhalten und Staatlichkeit, kann dieses als eine ständige Quelle der Reproduktion von beschränkter Staatlichkeit in Mexiko betrachtet werden.

Eine, aus dem konkreten Verhalten der Polizei resultierende positive Wieder-Erkennung in den hinter diesem Verhalten stehenden Strukturen von Recht und Staat, sowie die hieraus folgende Integration der StaatsbürgerInnen in das gesellschaftlich Imaginäre, dürfte im Alltag der meisten MexikanerInnen eher die Ausnahme als die Regel sein. Vor dem Hintergrund der weiter oben präsentierten theoretischen Überlegungen folgt hieraus, dass sich in Mexiko die Individuen nicht über die Polizei positiv auf die staatlichen Institutionen beziehen. Der Staat als *sozialer Prozess* und als *soziales Verhältnis* nimmt in diesem Kontext nur partiell Gestalt an, woraus folgt, dass Staatlichkeit in Mexiko als beschränkt zu betrachten ist.

Entgegen der klassischen Aufgabe einer demokratisch-rechtsstaatlichen Polizei, nämlich der Herstellung von öffentlicher Sicherheit (bei der anzumerken ist, dass deren konkreter Inhalt immer das Ergebnis hegemonialer Prozesse darstellt), dürfte somit eines der wesentlichen sichtbaren Resultate des Verhaltens der mexi-

kanischen Polizei die Produktion von Unsicherheit sein. In diesem Sinne könnte man von einem, das Politikfeld öffentliche Sicherheit in Mexiko charakterisierenden „Regieren durch (Un-)Sicherheit“ sprechen, welches sich in drei zusammenhängenden Punkten manifestiert: *Erstens* eine aus dem Bedürfnis der Aufrechterhaltung der Funktions- und Kommunikationsmechanismen des politischen Systems in seiner Gesamtheit resultierende Toleranz der relativen Handlungsautonomie und Fraktionierung der mexikanischen Polizeikräfte von Seiten der politischen Eliten. *Zweitens* eine Reihe von sich aus dieser relativen Autonomie und Fraktionierung der Polizeikräfte herausbildenden Kooperationsbeziehungen zwischen der Polizei und unterschiedlichen Machtzentren. *Drittens* die hieraus resultierende Unsicherheitsproduktion für weite Teile der mexikanischen Bevölkerung.

Die Reaktion weiter Teile der mexikanischen Gesellschaft auf diese Situation besteht angesichts der offensichtlichen Delegitimierung der Polizeikräfte in jüngster Zeit in einer Abkehr von der ineffizienten staatlichen Sicherheitsproduktion und einer verstärkten diesbezüglichen „Eigenvorsorge“. Dies zeigt sich nicht nur in einer durch den Boom privater Sicherheitsdienste ausgelösten (Re-)Kommodifizierung von Sicherheit, in deren Folge Mexiko 2000 sogar zum weltweit größten Importeur von Sicherheitstechnik „für den Heimgebrauch“ wurde (Regallado Santillán 2002), sondern auch in der Renaissance autonomer indigener Polizei und Gerichtsbarkeit, wie sie sich seit 1995 beispielhaft im Bundesstaat Guerrero manifestiert (Sierra 2005). Im Kontext dieser Entwicklungen, die vor dem Hintergrund der oben vorgestellten theoretischen Überlegungen (teilweise) auch als Abkehr vom mexikanischen Staat interpretiert werden können, lässt sich auch eine stärkere öffentliche Thematisierung des Verhaltens der mexikanischen Polizeikräfte feststellen. Dies ist nicht nur der Existenz transnationaler Medienöffentlichkeiten geschuldet, welche z.B. einen erheblichen Anteil daran haben, die Frauenmorde in Ciudad Juárez auf die nationale und internationale politische Agenda gesetzt zu haben, sondern auch einer generell gestiegenen Sensibilität gegenüber dem Verhalten „ihrer“ Polizei von Seiten der mexikanischen Gesellschaft, wie sie sich exemplarisch in einer der größten Demonstrationen der letzten Jahre am 28. 6. 2004 manifestierte. An diesem Tag gingen in mehreren Städten des Landes hunderttausende von Menschen auf die Straße um gegen die Unfähigkeit der Regierung Fox zu demonstrieren, dem Kriminalitätsproblem Einhalt zu gebieten. Berücksichtigt man weiterhin dass auch die USA nicht zuletzt aufgrund der Rolle Mexikos als Durchgangsland für Drogen und Migrationsbewegungen, Druck auf das Nachbarland bezüglich einer größeren Effizienz seiner Polizeikräfte ausüben, so wird ersichtlich, dass aus diesen Entwicklungen ein Handlungsdruck auf die mexikanische Regierung ausgeübt wird, dem diese sich schwerlich entziehen kann. Damit sich allerdings die von ihr in diese Richtung unternommenen Versuche, das Polizeiproblem jenseits von Lippenbekenntnissen und oberflächlichen Reformen anzuge-

hen, in eine grundlegende Reorganisation der Polizei (und damit des mexikanischen Staates) transformieren, bedarf es eines wirklichen politischen Willens aller relevanten politischen Kräfte bzgl. dieses Vorhabens.

Gerade das hängt jedoch in letzter Instanz entscheidend von einer grundlegenden Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse in Mexiko ab. Angesichts der zentralen Rolle welche der Populismus und die ihn tragende „Sehnsucht nach Legitimation“ (Braig 1999) in der politischen Geschichte des Landes bisher gespielt hat, könnte eine herrschaftsförmige Möglichkeit solch eine Reorganisation zu vermeiden, in einer populistischen Reartikulation des von weiten Teilen der mexikanischen Gesellschaft artikulierten Sicherheitsbedürfnisses bestehen. Einen geeigneten Nährboden für solch eine Reartikulation findet sich in einem repressiv ausgerichteten „law and order“ Diskurs, der sich auch in Mexiko partei- und gesellschaftsübergreifend immer mehr verbreitet. Mit diesem Diskurs, der aufgrund einer alle Bevölkerungsschichten übergreifenden Kriminalitätsbedrohung, über durchaus hegemoniales Potential verfügt, wäre es (zumindest temporär) möglich, die von der Polizei ausgehende Unsicherheitsproduktion gegenüber der Bedrohung durch Delinquenz in den Hintergrund treten zu lassen, um politischen Handlungswillen präsentieren zu können, ohne an der Struktur der mexikanischen Polizei grundlegende Reformen vorzunehmen.

## Anmerkungen

- 1 Von zentraler Relevanz war diesbezüglich das von O'Donnell gemeinsam mit Lawrence Whitehead und Philippe Schmitter herausgegebene vierbändige Werk „Transitions form Authoritarian Rule“ (1986).
- 2 Diese Überaffirmation liberaler Demokratie drückt sich deutlich in O'Donnells Überlegung aus, dass progressives Denken heutzutage liberales Denken bedeutet (1997).
- 3 Auch wenn sich O'Donnell hier nicht explizit auf Poulantzas bezieht, erscheint es nicht nur angesichts dieser Formulierung sondern auch angesichts einer Reihe von positiven Verweisen auf Poulantzas in seinen früheren Arbeiten als durchaus nicht abwegig, dass O'Donnells Staatsverständnis zu einem nicht unwesentlichen Teil von Poulantzas' Arbeiten inspiriert wurde.
- 4 Derrida 1991 hat die in der zumeist normativ aufgeladenen Debatte um Rechtsstaatlichkeit gerne vergessene grundlegende Abhängigkeit des Rechts von Gewalt und die hieraus resultierenden Probleme für den Begriff der Gerechtigkeit deutlich herausgearbeitet.
- 5 Die Abkürzung PRI steht für die aus den siegreichen Kräften der mexikanischen Revolution hervorgegangene und das Land 71 Jahre in Quasi-Alleinherrschaft regierende „Partido Revolucionario Institucional“.
- 6 Von Teilen der Forschung wird der Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 1988 als der eigentliche Beginn der öffentlichen Sicherheitsdebatte in Mexiko angesehen (Lang 2002: 47ff).
- 7 Die Abkürzung PAN steht für die rechtskonservativ-katholische „Partido Acción Nacional“.
- 8 Vgl. hierfür die diesbezüglich von dem mexikanischen Statistikinstitut INEGI (*Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*) bereitgestellten Informationen: <http://www.inegi.gob.mx>
- 9 Einen guten Überblick über die Struktur und Organisation der mexikanischen Polizei gibt Reames 2003.

- 10 Unzählige diesbezügliche Beispiele finden sich in der von der nationalen Menschenrechtskommission (CNDH) herausgegebenen Zeitschrift *Gaceta*, die im Internet einzusehen ist: <http://www.cndh.org.mx/>.
- 11 Ein herausragendes Beispiel hierfür ist das seit 2001 an der University of California in San Diego angesiedelte Forschungsprojekt „Reforming the Administration of Justice in Mexico“. Hier arbeiten mehr als 50 mexikanische und US-amerikanische Wissenschaftlerinnen daran, konkrete Reformvorschläge für das mexikanische Polizei- und Justizsystem zu entwickeln. Die Internetpräsenz des Projektes findet sich unter: <http://usmex.ucsd.edu/justice>.
- 12 Zu nennen wären diesbezüglich vor allem die Arbeiten MacLachlan 1974, Scardaville 1977 und Lozano Armendares 1988.
- 13 Die erste umfassende Veröffentlichung zu dem Thema, die versuchte, sich theoretisch der Frage der mexikanischen Polizeikräfte und deren Bereitstellung von öffentlicher Sicherheit zuzuwenden, ist die Arbeit von González u.a. 1994.
- 14 Ein weiterer diesbezüglich gerne ausgeblendeter Punkt besteht in der Frage nach den Auswirkungen des Anstiegs der Kriminalität und den sozio-ökonomischen Konsequenzen der neoliberalen Politik der letzten Regierungen. Vgl. diesbezüglich Neumann 2003.
- 15 Es ist zu vermuten, dass diese Kommunikationsfunktion nicht nur vom Drogenhandel in Anspruch genommen wird, sondern auch von anderen politischen Kräften. Klarheit hierüber kann jedoch erst zukünftige diesbezügliche Forschung bringen.
- 16 Der Erfolg dieser Maßnahmen ist von zweifelhafter Natur, denn gerade während dieser Zeitspanne eskalierte die Gewalt dermaßen, dass das amerikanische Konsulatspersonal Ende Juli 2005 sich zur zwischenzeitlichen Schließung ihrer dortigen Vertretung genötigt sah. Darüber hinaus kann von einer Befriedung der Region bis heute keine Rede sein.

## Literatur

- Althusser, Louis (1977): „Ideologie und ideologische Staatsapparate“. In: Ders.: *Ideologie und ideologische Staatsapparate, Aufsätze zur marxistischen Theorie*. Hamburg/Berlin, S. 108-153.
- Alexander, Gerard (2002): „Institutionalized Uncertainty, the Rule of Law and the Sources of Democratic Stability“. In: *Comparative Political Studies*, Nr. 35/10, S. 1145-1170.
- Alonso, Ana Maria (1988): „The Effects of Truth: Re-Presentation of the Past and the Imagining of Community“. In: *Journal of Historical Sociology*, Nr. 1/1, S. 58-89.
- Anozie, Valentine; Shinn, Juhie; Skarlatos, Katy; Urzua, Julio (2004): *Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force*. <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2003-2004/pa869/2004-MEXICO.pdf> (letzter Abruf 12. 8. 2005).
- Arteaga Botello, Nelson; López Rivera, Adrián (2000): „‘Everything in this Job is Money’. Inside the Mexican Police“. In: *World Policy Journal*, 17/3, S. 61-70.
- Bailey, John; Chabat, Jorge (Hg.) (2002): *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*. San Diego
- Bailey, John; Chabat, Jorge (2002): „Conclusions and Recommendations: Towards Better Knowledge, Communication and Confidence“. In: Bailey & Chabat 2002, S. 459-470.
- Barros Leal, César (Hg.) (2003): *Violencia, política Criminal y Seguridad Pública*. México, D.F.
- Barros Leal, César (2003): „Delincuencia urbana y seguridad pública: Brasil y México“. In: Barros Leal 2003, S. 91-102.
- Baur, Christian U. (2005): *Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez y la Impunidad: Como podría ayudarnos una Perspectiva de Género para investigar los Mecanismos Policiacos*. Vortrag gehalten auf der Konferenz: „Estado, Violencia y Ciudadanía En America Latina“ am 23. - 25. 6. 2005 in Berlin.

- Bayley, David H. (1975): „The Police and political Development in Europe“. In: Tilly, Charles (Hg.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, S. 328-379.
- Bernecker, Walther L. (2004): „Menschenrechte und Korruption zwischen Autoritarismus und Demokratie“. In: Bernecker u.a. 2004, S. 217-240.
- Bernecker, Walther L.; Braig, Marianne; Hölz, Karl; Zimmermann, Klaus (Hg.) (2004): *Mexiko Heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*. 3. vollständig neu bearbeitete Auflage, Frankfurt a.M.
- Braig, Marianne (1999): *Sehnsucht nach Legitimation. Zum Wandel populistischer Politik in Mexiko*. Habilitationsschrift, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.
- Braig, Marianne (2004): „Fragmentierte Gesellschaften und Grenzen sozialer Politiken“. In: Bernecker 2004, S. 271-308.
- Canovan, Margaret (1999): „Trust the People! Populism and the two faces of democracy“. In: *Political Studies*, Nr. 47, S. 1-16.
- Carmagani, Marcello (1994): „Territorios, Provincias y Estados: las Transformaciones de los Espacios políticos en México, 1750-1850“. In: Zoraida Vázquez, Josefina (Hg.): *La Fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, D.F., S. 39-74.
- Chalmers, Douglas A.; do Carmo Campello de Souza, Maria; Boron, Atilio A. (1992): *The Rights and democracy in Latin America*, New York.
- Coatsworth, John N. (1982): „The Limits of Colonial Absolutism“. In: Spalding, Karen (Hg.): *Essays in the Political, Economic and Social History of Colonial Latin America*. Newark, S. 25-52.
- De la Peña, Guillermo (1990): „La cultura política entre los sectores populares de Guadalajara“. In: *Nueva Antropología*, Nr.38/1990, S. 83-107.
- Derrida, Jacques (1991): *Gesetzskraft. Der „mystische Grund der Autorität“*. Frankfurt a.M.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Gibson, Edward L. (1997): „The Populist Road To Market Freedom. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina“. In: *World Politics*, Nr. 49, S. 339-370.
- Giddens, Anthony (1985): *The Nation-State and Violence. Volume Two of a contemporary Critique of Historical Materialism*. London.
- González Ruiz, Samuel; López Portillo, Vargas Ernesto; Arturo Yáñez Romero, José (1994): *Seguridad pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México, D.F.
- Gramsci, Antonio (1991ff): *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*. Hamburg.
- Hamilton, Nora (1982): *The Limits of State Autonomy. Post-Revolutionary Mexico*. Princeton.
- Hamnett, Brian, R. (1986): *Roots of Insurgency. Mexican Regions, 1750-1824*. Cambridge.
- Hardt, Michael; Negri, Antonio (1997): *Die Arbeit des Dionysos. Materialistische Staatskritik in der Postmoderne*. Berlin.
- Haslip-Viera, Gabriel (1999): *Crime And Punishment In Late Colonial Mexico City 1692-1810*. Albuquerque.
- Hauck, Gerhard (2004): „Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungs-politischen Kategorie“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 96, S. 411-427.
- Hegel, Georg Wilhelm, Friedrich (1996): *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Frankfurt a.M.
- Hobbes, Thomas (1978): *Leviathan*. Leipzig.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1985): *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London.
- Lang, Miriam (2002): *Gewalt und Geschlecht in Mexiko. Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Modernisierungsprozess*. Münster.
- Leal, Juan Felipe (1975): *El Estado y el Bloque en Poder en Mexico: 1867-1914*. México D.F.
- Leal, Juan Felipe (1986): „The Mexican State, 1915-1973: A historical Interpretation“. In: Hamilton, Nora; Harding, Timothy F. (Hg.): *Modern Mexico. State, Economy, and Social Conflict*. Beverly Hills u.a., S. 21-42.

- Lefort, Claude (1990): „Die Frage der Demokratie“. In: Rödel, Ulrich (Hg.): *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*. Frankfurt a.M., S. 281-297.
- Lomnitz, Larissa (1990): „Redes informales de Intercambio en Sistemas formales: un modelo teórico“. In: *Comercio Exterior*, Nr. 40/3, S. 212-220.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2002): „The Police in Mexico: Political Functions and needed Reforms“. In: Bailey & Chabat 2002, S. 109-136.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2004): „El Caso México“. In: Ambos, Kai; Gómez Colomer, Juan-Luis; Vogler, Richard (Hg.): *La Policía en los Estados de Derecho latinoamericanos. Un Proyecto internacional de Investigación*. Medellín, S. 390-421.
- Lozano Armendras, Teresa (1987): *La Criminalidad en la Ciudad de México, 1800-1821*. México, D.F.
- Macias, Viviana; Castillo, Fernando (2002): „Mexico's National Public Security System: Perspectives for the New Millenium“. In: Bailey & Chabat 2002, S. 53-70.
- MacLachlan, Colin, M. (1974): *Criminal Justice in Eighteen Century Mexico. A Study of the Tribunal of the Acordada*. Berkely.
- María Rico, José; Chinchilla, Laura (2002): *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México, D.F..
- Martínez de Murguía, Beatriz (1999): *La Policía en México ¿Orden social o criminalidad?* México, D.F.
- Méndez, Juan E; O'Donnell, Guillermo; Pinheiro, Paulo Sérgio (Hg.): (1999): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame.
- Marx, Karl: „Zur Judenfrage“. In: *Marx-Engels-Werke (MEW)*, Bd. 1. Berlin (DDR) 1970, S. 347-377.
- Müller-Tuckfeld, Jens (1994): „Gesetz ist Gesetz. Anmerkungen zu einer Theorie der juristischen Anrufung“. In: Böke, Henning; Müller, Jens Christian; Reinfeldt, Sebastian (Hg.): *Denk-Prozesse nach Althusser*. Hamburg, S. 182-205.
- NacifMina, Jorge (1986): *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*. México, D.F.
- Neumann, Elías (2003): „El Neoliberalismo y la Delincuencia actual“. In: Barros Leal 2003, S. 157-168.
- Nolte, Detlef (2000): „Ursachen und Folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika“. In: Hirsch-Weber, Wolfgang; Nolte, Detlef (Hg.): *Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme*. Hamburg, S. 72-90.
- O'Donnell, Guillermo(1975): *Reflexiones sobre las Tendencias generales de Cambio en el Estado burocrático-autoritario*. Documento CEDES/G.E.CLACSO, Nr. 1, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1979): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo (1988): *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkely.
- O'Donnell, Guillermo (1997): „Hoy ser progresista es ser liberal, y viceversa“. In: Quiroga, Hugo; Iazzetta, Osvaldo (Hg.): *Hacia un nuevo Consenso democratico. Conversaciones con la Política*. Buenos Aires, S. 55-72.
- O'Donnell, Guillermo (1998a): „Accountability Horizontal“. In: *Agora*, 4. Jg., Nr.8, S. 5-34.
- O'Donnell, Guillermo (1998b): „Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections“. In: Ders.; Tokman, Victor E. (Hg.): *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*. Notre Dame, S. 49-71.
- O'Donnell, Guillermo (1999a): „Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America“. In: Méndez u.a. 1999, S. 303-338.
- O'Donnell (1999b): „On the State, Democratizaion, and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some post-communist Countries“. In: Ders.: *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, S. 133-158.
- O'Donnell, Guillermo (1999c): *Democratic Theory And Comparative Politics*. Arbeitspapiere des Wissenschaftszentrums Berlin, Nr. 99-004.
- O'Donnell, Guimmero; Whitehead, Lawrence; Schmitter, Philippe (Hg.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule*. 4 Bde. Baltimore.
- Ofir, Gastón (1998): *El infernal Negocio de los Secuestros: Arizmendi, S.A. Escalofriante red de complicidades Políticas, Criminales y Policiales al Descubierto*. México, D.F.

- Paschukanis, Eugen (1969): *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus. Versuch einer Kritik der juristischen Grundbegriffe*. Frankfurt a.M.
- Pérez García, Gabriela C. (2004): *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/Diagn%F3stico%20sobre%20seguridad%20p%20Fablica.pdf> (letzter Abruf 18. 12. 2004).
- Pierson, Christopher (1996): *The Modern State*. London/New York.
- Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*. Hamburg.
- Reames, Benjamin (2003): *Police Forces in Mexico: A Profile*. USMEX 2003-04 Working Paper Series. <http://www.usmex.uscd.edu/justice> (letzter Abruf 17. 10. 2004)
- Regallado Santillán, Jorge (2002): „Public Security versus Private Security?“ In: Bailey & Chabat 2002, S. 181-194.
- Rico, José María; Chinchilla, Laura (2002): *Seguridad ciudadana en América Latina. Hacia una Política integral*. México, D.F.
- Roseberry, William (1994): „Hegemony and the Language of Contention“. In: Joseph, Gilbert M.; Nugent, Daniel (Hg.): *Everyday Forms Of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham/London, S. 355-366.
- Rousseau, Jean-Jaques (1978): *Der Gesellschaftsvertrag*. Leipzig.
- Sierra, María Teresa (2005): „The Revival of Indigenous Justice in Mexico“. In: *Political and Legal Anthropology Review*, Nr. 28/1, S. 52-72.
- Scardaville, Michael C. (1977): *Crime and the urban Poor: Mexico City in the Late Colonial Period*. Dissertation, University of Florida.
- Schmid, Robert A. (1996): „La Corrupción en la Policía Preventiva del Distrito Federal de México“. In: Waldmann, Peter (Hg.): *Justicia en la Calle*. Medellín, S. 301-320.
- Schütze, Stefanie (2005): *Die andere Seite der Demokratisierung. Die Veränderung politischer Kultur aus der Perspektive der sozialen Bewegung der Siedlerinnen von Santo Domingo, Mexiko-Stadt*. Berlin.
- Silva, Carlos (2004): „Abuso policial en la Ciudad de México“. In: Ders.; Gabriel Barrón Cruz; Arturo Yáñez Romero, José (Hg.): *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos Problemas de Seguridad en México*. México, D.F., S. 135-152.
- Spruyt, Hendrik (1994): *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton.
- Tilly, Charles (1985): „War Making and State Making as Organized Crime“. In: Evans, Peter B.; Rueschemayer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.): *Bringing the State back in*. Cambridge u.a., S. 169-191.
- Varenik, Robert (2003): *Exploring Roads to Police Reform: Six Recommendations*. USMEX 2003-04 Working Paper Series. <http://www.usmex.uscd.edu/justice> (letzter Abruf 17. 10. 2004)
- Véliz, Claudio (1980): *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton.
- Waldmann, Peter (2002): *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen.
- Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. Tübingen.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004): *Crimen sin Castigo. Procuración de Justicia penal y Ministerio público en México*. México, D.F.

Anschrift des Autors:

Markus-Michael Müller

muellerm@zedat.fu-berlin.de