



Der Bürgerkrieg in den Philippinen

Oder: Warum der Weg zum Frieden immer wieder im Krieg endet

EDITORIAL

Konflikte, die in Folge von Siedlerkolonialismus entstanden sind, gehören zu den zähesten und ausweglosesten, die die Geschichte eines Landes beherrschen können. Denn hier geht es nicht um die Ausbeutung des Landes, sondern um dessen Besiedelung. Die neuen Siedler beanspruchen das Land für sich, die früheren Eigentümer werden vertrieben oder gar physisch eliminiert.

Doch nicht nur fremde, auch eigene Regierungen kolonisieren mitunter im eigenen Land, indem sie die Rechte indigener Gruppen zugunsten von Teilen der dominanten Bevölkerungsgruppen ignorieren und massive Migration in die Randregionen des eigenen Staates fördern. Ein Beispiel hierfür sind die Philippinen, wo Muslime im Süden des Landes immer noch um ihre Rechte auf die Gebiete kämpfen, die von ihren Vorfahren seit vielen Jahrhunderten besiedelt wurden, und die seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts mehr und mehr von christlichen Migranten in Besitz genommen wurden.

Ein Konflikt, in dem sich muslimische Guerillas, lokale Machthaber und eine schwache Regierung blutige Auseinandersetzungen liefern, die katastrophale Folgen für das Land und die Zivilbevölkerung haben.

Dilemma ohne Ausweg? Zumindest nicht ohne Blessuren für beide Seiten: Die Christen müssten vergangenes Unrecht anerkennen sowie den Muslimen mehr Rechte zugestehen, und die Muslime müssten begreifen und akzeptieren, dass vieles nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Das wäre immerhin ein Anfang.

Karin Hammer



Schon in den Jahren 2000 und 2003 schien nach langen Verhandlungen ein Frieden in greifbarer Nähe zu sein. Doch wie damals versinkt der Süden der Philippinen wieder einmal in Gewalt und einem Krieg, der von keiner Seite zu gewinnen ist. Hier zu sehen sind Regierungstruppen im Dschungelkrieg.

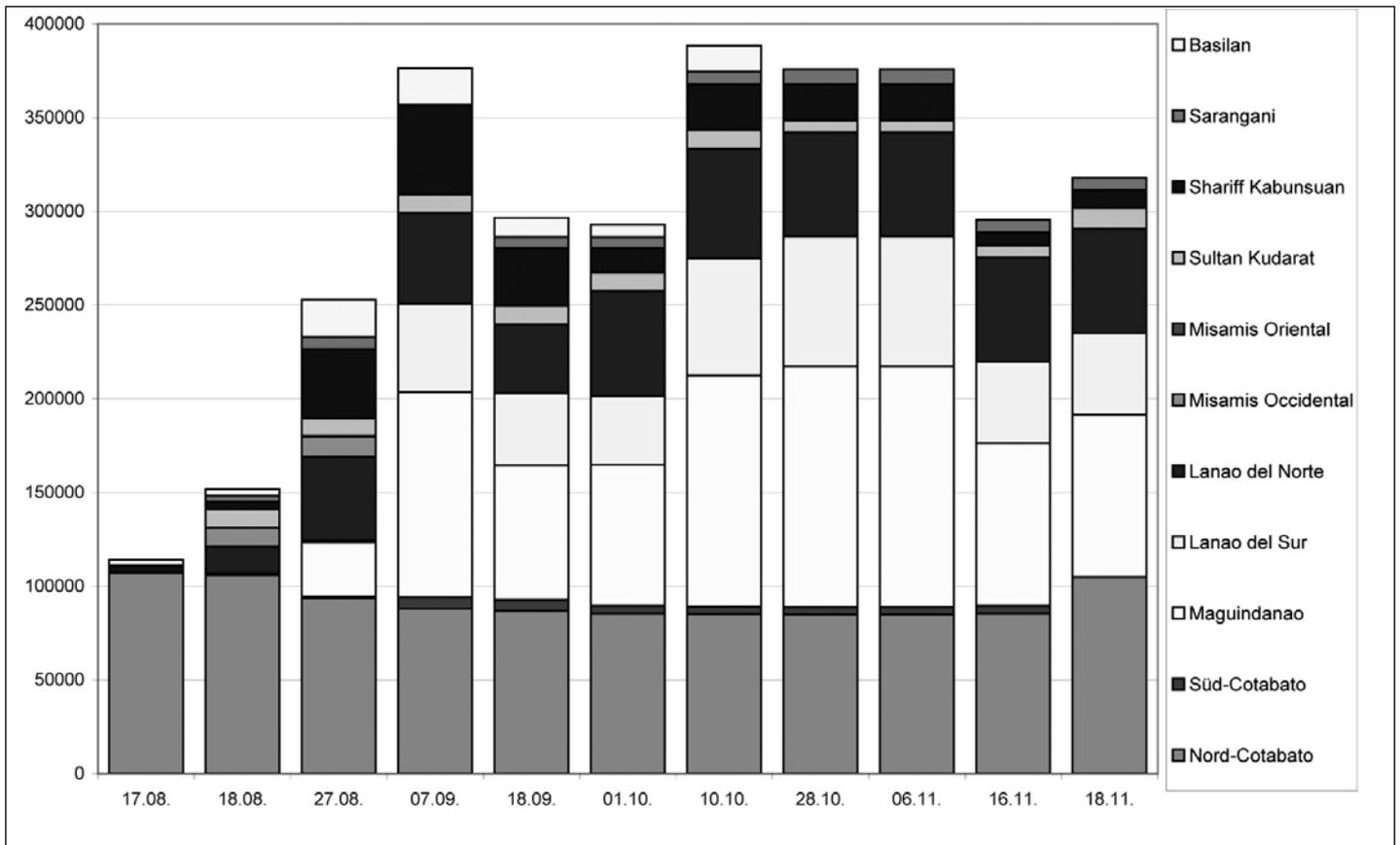
Foto: Ryan Anson

Peter Kreuzer

Seit einem Jahrzehnt verhandelt der philippinische Staat mit einer muslimischen Guerilla, um einen Ausweg aus einem fast vierzig Jahre währenden Bürgerkrieg zu finden, der im Süden des Landes tobt. Schon 1996 war ein „endgültiger Friedensvertrag“ geschlossen worden, mit der Moro National Liberation Front (MNLF), die den Krieg seit den frühen 1970er Jahren auf muslimischer Seite angeführt hatte. Dieser Friedensvertrag führte jedoch nicht zu Frieden, sondern zu mehr Krieg, zu mehr Gewalt und zu wenig Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Grund war, dass eine zweite Guerillaorganisation den bewaffneten Konflikt weiterführte. Diese Moro Islamic Liberation Front (MILF) war im Vergleich zur MNLF weitaus stärker islamisch orientiert. Sie war

nicht an den Verhandlungen beteiligt worden und lehnte deren Ergebnisse ab. Die Regierung hatte gehofft, diese scheinbar deutlich schwächere Guerilla mit militärischen Mitteln besiegen zu können. Das erwies sich binnen kurzem als Wunschdenken. Die MILF hatte großen Zulauf und nach einem kurzen, aber erbitterten militärischen Schlagabtausch standen sich die Konfliktparteien in einem militärischen Patt gegenüber. So wurden 1997 Verhandlungen aufgenommen, die bis zum Juli dieses Jahres fort dauerten und über viele kleine Schritte und Rückschläge schließlich im Juli 2008 zu einer Übereinkunft über die Grenzen und den grundlegenden Status einer zukünftigen autonomen Region für die Muslime führten. Ende Juli wurde bekanntgegeben, dass diese Übereinkunft in Kuala Lumpur, der Hauptstadt des seit Jahren vermittelnden Malaysia, am 5. August unterzeichnet

Vertriebene August bis November 2008 nach Provinzen



Quelle: Berichte des National Disaster Coordinating Council (www.ndcc.gov.ph)

werden sollte. Von da an überschlugen sich die Ereignisse. Vor dem Obersten Gericht beantragten eine Reihe christlicher Lokalpolitiker aus dem Süden der Philippinen die Überprüfung des Vorgehens der Regierung und des Inhalts der Übereinkunft auf seine Verfassungsmäßigkeit. Damit keine Fakten geschaffen werden konnten, erließ das Gericht am Vorabend der geplanten Unterzeichnung eine einstweilige Verfügung, die es den Repräsentanten der philippinischen Regierung untersagte, ihre Unterschrift unter die gemeinsame Übereinkunft zu setzen.

Hunderttausende auf der Flucht

Am gleichen Tag kehrte die Gewalt mit Vehemenz in diesen seit Jahren weitgehend ruhig gestellten Bürgerkrieg zurück – unbeachtet von westlichen Medien starben in den folgenden Wochen hunderte von Menschen. Weit mehr als einhunderttausend Menschen wurden für Tage, Wochen oder inzwischen schon Monate aus ihrer Heimat vertrieben und leben nun bei Verwandten,

Bekanntem, in Auffanglagern oder auf der Straße. Anders als der zeitgleiche kurze Krieg in Georgien, dauert der in Mindanao auch nach Monaten noch an.

Die Übereinkunft, die als letzter Schritt vor einem endgültigen Friedensvertrag gedacht war, ist das Papier nicht mehr wert, auf dem sie geschrieben steht. Die Verhandlungsdelegation der Regierung wurde „in Schimpf und Schande“ aus ihren Ämtern entlassen und die Regierung formulierte eine neue Strategie des Umgangs mit dem Konflikt, die de facto sämtliche Ergebnisse der letzten Jahre zunichte macht. Am 14. Oktober erklärte das Oberste Gericht schließlich, dass die Übereinkunft „nicht mit der gegenwärtigen Verfassung und Gesetzen in Einklang gebracht werden kann“. Der Verhandlungsprozess selbst ist, in den Worten des Gerichts „eine skurrile, launische, repressive, willkürliche und despotische Anwendung“ der Ermessensfreiheit der Regierung und folgerichtig wird das Memorandum für „widerrechtlich und verfassungswidrig“ erklärt.¹ Die einstweilige Verfügung brachte die Rückkehr der Gewalt. Das Urteil des Gerichts stellte si-

cher, dass der Weg zum Frieden auf längere Zeit verschlossen bleiben wird.

Gericht gegen Regierung

Damit hat der Weg zum Frieden dorthin zurückgeführt, woraus er einen Ausweg weisen sollte, zum Krieg. Die de jure berechtigten Entscheidungen des Gerichts hatten und haben für den Friedensprozess und für viele Zivilisten und Kombattanten beider Seiten tödliche Konsequenzen.

Dieser Standpunkt will zunächst über diesen wenig beachteten Konflikt informieren. Darüber hinaus sucht er Antworten auf die Frage danach, wie und warum es zu dieser dramatischen Eskalation kommen konnte. Schließlich wird gefragt, welche Chancen auf Frieden noch bestehen und was getan werden muss, damit diese Chancen maximiert werden.

Um diesen Krieg zwischen einem christlichen Staat und einer muslimischen Minderheit zu verstehen, muss man historisch weiter ausholen. Nur so wird die sedimentierte Geschichte die die Wahrnehmung der

gegenwärtigen Akteure auf beiden Seiten prägt ebenso deutlich wie die Tiefenstrukturen, die der Konfrontation ihre eigene Dynamik aufzwingen.

Genau deshalb beginnt dieser Standpunkt zu einem aktuellen Thema mit einem historischen Rekurs, der uns weit in die Geschichte zurückführt. Diese Geschichte wird in einem zweiten Schritt als siedlerkoloniale Durchdringung der muslimischen Territorien gedeutet, was eine Grundstruktur des Konfliktes offenlegt, die mitverantwortlich dafür ist, dass sich der Konflikt allen bisherigen Versuchen einer Zivilisierung entzogen hat. Es wird deutlich, dass die speziellen Strukturen und Dynamiken, die aus der siedlerkolonialen Durchdringung der muslimischen Regionen im Süden der Philippinen hervorgehen, auch viele Jahrzehnte später fortbestehen, nachdem die ursprünglichen Ereignisse der „Kolonisierung“ schon lange zu Geschichte geworden sind. Vor diesem Hintergrund rücken dann die aktuellen Geschehnisse ins Zentrum der Analyse, die mit einer eher pessimistischen Einschätzung in Bezug auf „Zukunft für den Frieden“ ihren Abschluss findet.

Eine kurze Geschichte des Konfliktes

Die Geschichte des Konfliktes lässt sich bis in die Zeit noch vor der Kolonisierung des Landes durch die Spanier im 16. Jahrhundert zurückverfolgen. Ausgangspunkt des Konfliktes ist die partielle, aber eben unvollständige Islamisierung der Vielzahl ethnischer Gruppen, die die Inselwelt der Region besiedelten, die heute als Philippinen staatliche Form gewonnen haben.

Als die Spanier im 16. Jahrhundert den größten Teil der heutigen Philippinen in Besitz nahmen und zumeist mit Hilfe katholischer Orden auch nach und nach kontrollierten und christianisierten, verweigerten sich die Bevölkerungsgruppen in den Regionen, die vordem islamisiert worden waren, allen Dimensionen der spanischen Herrschaft. Während der Rest der Philippinen tiefgreifend kolonisiert wurde, hielten die muslimischen Regionen im Süden der Inselkette ihren Widerstand über vier Jahrhunderte aufrecht. Mit Ausnahme einzelner befestigter Stützpunkte gelang es den

Spaniern zu keinem Zeitpunkt, Gebiete in den muslimischen Regionen zu kontrollieren. Erst die nachfolgende Kolonialmacht USA, die den Spaniern nach dem spanisch-amerikanischen Krieg (1898) die Philippinen abkaufte, setzte sich nicht nur gegen die um Unabhängigkeit kämpfenden Vertreter der ersten philippinischen Republik (1899-1901) durch, sondern besiegte in langjähriger und extrem brutaler Kriegsführung auch die im Süden siedelnden Muslime, die schon damals eine Zugehörigkeit zur spanischen Kolonie Philippinen bestritten und die Eigenständigkeit ihrer Sultanate behaupteten.

Gezielte Einwanderungspolitik

Im Gefolge der Durchsetzung der amerikanischen kolonialen Herrschaft wurden die mehrheitlich muslimischen Regionen zunächst einer militärischen Sonderverwaltung unterstellt. Sehr schnell avancierten sie zu einem attraktiven Raum für Investitionen der indigenen philippinischen Elite, aber auch von internationalen, vor allem US-amerikanischen und japanischen Unternehmen. Mit dem Aufbau der Plantagenökonomie zusammen fiel eine aktiv von der Kolonialregierung unterstützte Einwanderung von Siedlern aus christlichen Gebieten der Philippinen. Die Kolonialmacht USA wie auch später die als Kolonialmacht wahrgenommenen Philippinen, förderten bis in die 1960er Jahre die Ansiedlung großer Bevölkerungsgruppen in der aus ihrer Sicht unterbevölkerten Peripherie. Mindanao galt als der „Wilde Westen“ der Philippinen, eine Region, wo entschlossene Siedler einen neuen Anfang für ein besseres Leben machen und sich eine neue Existenz aufbauen konnten. Dass hierzu die traditionellen Landrechte der indigenen Bevölkerung ignoriert werden mussten, war bestenfalls misslich, wurde jedoch durchgängig ignoriert. De facto wurde Mindanao zur Besiedlung durch Christen aus anderen Regionen der Philippinen freigegeben. Das Schicksal der indigenen Bevölkerung interessierte nicht.

Die Amerikaner führten ein neues auf individuellem Besitz basierendes Landrecht ein, das den Muslimen in der Regel jedoch unbekannt blieb. Die Nutzung dieses Landrechts durch christliche Einwanderer

Rede...

Mar Roxas (Senator) in einer Rede im Senat August 2008 gegen das Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA, bzw. MOAAD):

Rather than respect our national territory, this MOA breaks it up into already smaller bits. [...] Rather than uphold the ideal that all government authority emanates from the people, the government had the gall to enter into an agreement that would partition our country, and create a state within a state, all without prior consultation with the people of Mindanao, or with the people in the rest of the country. [...] Rather than uphold one sovereign people enjoying the equal protection of law, the MOA effectively splits the citizenry in two, each clothed with differing political and economic standards. (...) I call upon the rest of the Filipino nation to continue to believe in the very ideals of our nation, and to stand faithfully behind them. More than anything else, I urge the government to do its utmost best to keep the nation whole. To keep the great ideals of our country: One territory, one sovereign people under the equal protection of the laws.

(SPEECH TRANSCRIPT OF SENATOR MAR ROXAS Privilege Speech on the GRP-MILF Memorandum of Agreement Session Hall, Senate of the Philippines 11 August 2008 (received by e-mail from Mar Roxas))

und die einseitige Bevorzugung der Großgrundbesitzer und der christlichen Bevölkerungsgruppen durch die (zumeist mit christlichen Filipinos besetzte) lokale Bürokratie resultierten in weiten Bereichen Mindanaos in einer de facto Enteignung der traditionellen Landbesitzer. Egal ob muslimisch oder nicht, die indigene Bevölkerung wurde aus weiten Gebieten der Insel zurückgedrängt.

Wiederholt formulierten die traditionellen Führer der Muslime, die Datus, ihren Widerstand gegen die Zugehörigkeit zu den Philippinen. Alle derartigen Vorstöße verliefen jedoch gänzlich erfolglos.

Weder die amerikanische noch die philippinische Regierung dachten auch nur über eine geringfügige „Aufweichung“ der unitären Ordnung des Landes nach, die den Moros innerhalb eines umrissenen Territoriums bestimmte Sonderrechte zugestanden hätte. Vielmehr wurde von der philippinischen Regierung nach der Unabhängigkeit die Politik staatlich geförderter Migration nach Mindanao fortgesetzt und zeitweise sogar noch deutlich forciert. Allmählich wurde das Land knapp. Immer mehr Regionen wurden von christlichen Mehrheiten kontrolliert.

Verschiebung der Machtverhältnisse

Die muslimische Elite verlor vielfach ihre politischen Pfründe, die sie als gewählte Volksvertreter in den mehrheitlich muslimischen Regionen gehabt hatte, an christliche Herausforderer, die mit den neuen Mehrheitsverhältnissen die Macht übernahmen. Trotz der Verschlechterung der Verhältnisse gehörten die muslimischen Eliten noch zu den Gewinnern der Verhältnisse auf Mindanao. Manche von ihnen waren über Kooperation mit den Amerikanern an die Macht gekommen, andere konnten zwar eine Herkunft aus alten Herrschaftslinien aufweisen, waren jedoch durch eine kluge Nutzung der modernen Landrechte innerhalb der muslimischen Regionen zu Großgrundbesitzern aufgestiegen. Als Bürgermeister, Kongressabgeordnete oder Provinzgouverneure profitierten auch sie vom System. Ihr Protest nahm erst dann eine andere Färbung an, als die ersten von ihnen aus den Ankerpunkten der eigenen Macht

– den lokalen politischen Positionen – vertrieben wurden und christliche Siedlereliten ihre Plätze einnahmen.

Letztendlich brauchte es für einen „revolutionären Widerstand“ jedoch eines Generationswechsels hin zu einer muslimischen Gegenelite, die mit dem modernen politischen Vokabular der Revolution und des bewaffneten Kampfes gegen den Staat und für die eigene Unabhängigkeit aufgewachsen war. Diese war in den 1960er Jahren an philippinischen Universitäten und an islamischen Hochschulen im Nahen und Mittleren Osten herangewachsen. Sie gründete Ende der 1960er Jahre die noch geheime Moro National Liberation Front (MNLF), die 1972 den bewaffneten Kampf gegen den philippinischen Staat aufnahm.

Primär wollte die MNLF mit Hilfe des bewaffneten Kampfes den Moros zu ihrem Recht auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit verhelfen. Ihre programmatische Plattform beinhaltete aber auch eine ausgeprägte sozialreformerische Komponente, die auf eine Veränderung der Herrschaftsverhältnisse innerhalb der muslimischen Gebiete abzielte – konkret auf eine Entmachtung oder stärkere moralische Verankerung der traditionellen muslimischen Elite, deren Herrschaft als ungerecht, selbstüchtig und weder demokratischen noch muslimischen Normen entsprechend empfunden wurde.

Mit der neuen Moro-Elite gewann der Moro-Nationalismus ein sichtlich anderes, modernes Gesicht. Die Jahre 1972 bis 1976 brachten fünf Jahre erbitterten Bürgerkrieg der weit mehr als 50.000 Tote, vor allem unter der Zivilbevölkerung, gefordert hat. An seinem „Ende“ stand ein Friedensvertrag, der von der Rebellenbewegung MNLF letztlich nicht unterzeichnet, von Präsident Ferdinand Marcos (1965-1986) aber einseitig umgesetzt wurde.

Patronage statt Selbstbestimmung

Die neu geschaffenen Posten gingen an eine Reihe traditioneller und konservativer muslimischer Verbündeter des damaligen Präsidenten, doch auch an eine große Zahl von Mitgliedern der Guerilla, die diese im Gefolge der Gründung muslimischer Autonomiezonen im Gegenzug gegen ihren Sei-

tenwechsel von Marcos zugeschanzt bekommen. Wenig später spaltete sich die MNLF in einen stärker nationalistisch orientierten und einen islamisch orientierten Flügel, was die Organisation weiter schwächte, so dass sie bis zum Ende der Herrschaft von Präsident Marcos kaum noch eine politische Rolle spielte.

Erst der Sturz, des seit 1972 diktatorisch regierenden Präsidenten Marcos und der Übergang zur Demokratie brachte ein Wiedererstarken der MNLF, von der sich inzwischen der islamisch orientierte Flügel unter dem Namen Moro Islamic Liberation Front (MILF) abgespalten hatte. Da Verhandlungen ergebnislos blieben, initiierte die Regierung Aquino 1989 ein Gesetz über eine Autonome Region Muslim Mindanao (ARMM), die über eine Reihe von Autonomierechten verfügen sollte.

Der Haken war, dass die lokalen Bevölkerungen über den Beitritt abstimmen sollten und im entsprechenden Plebiszit nur die Mehrheiten einer kleinen Zahl von Regionen mit Ja optierte. Regionen, in denen Christen inzwischen die Mehrheit stellten, optierten selbstverständlich mit Nein. Die neuen Autonomiebehörden waren von Anfang an ohne jeden reformerischen Impetus, da die Guerilla nicht beteiligt war und sämtliche Posten in die Hände von Mitgliedern der traditionellen Elite gingen.

Nach mehreren Jahren der Verhandlung gelang es 1996 unter der Präsidentschaft von Fidel Ramos (1992-1996) mit der MNLF einen Friedensvertrag auszuhandeln, durch den die Autonomierechte der ARMM gestärkt wurden. Die traditionellen Eliten ließen auch Vertreter der MNLF an die Schalthebel der Macht in der ARMM, behielten aber die Kontrolle über die lokale politische Ebene, von wo aus sie bei späteren Wahlen die meisten der nunmehr demobilisierten und arrivierten Ex-Guerillero-Politiker ohne größere Probleme wieder von ihren Posten verdrängen konnten. Gleichzeitig blieb die neue ARMM das, was die alte gewesen war: eine Institution die zu Patronagezwecken genutzt wurde. Dies lag auch daran, dass ein Großteil der versprochenen Rechte der ARMM im dann folgenden Gesetzgebungsprozess doch nicht zugestanden worden war. Auch in Bezug auf die Finanzen blieb die ARMM abhängig vom Kongress und dem Präsidenten, so dass die MNLF bis heute betont, dass die

Die Opfer des Konflikts

Vertreibungen größeren Ausmaßes im Kontext des Bürgerkriegs 1997-2007

Jahr	Auslösendes Ereignis	Anzahl der Vertriebenen
1997	Angriff der Regierungstruppen auf das zentrale Camp der MILF-Guerilla	ca 75.000
2000	Umfassende Offensive der Regierungstruppen in mehreren Provinzen (all-out-war)	ca. eine Million
2003	Umfassende Offensive der Regierungstruppen in mehreren Provinzen (all-out-war)	ca. 400.000
2005	Regierungsoffensive gegen Abu Sayyaf auf Sulu und Splittergruppen der MNLF	ca. 58.000
2006	Militärische Auseinandersetzungen zwischen Abu Sayyaf und AFP auf Jolo	mehrere Tausend
2007	Bewaffnete Überfälle auf christliche Dörfer und militärische Reaktion der AFP	ca. 6000
2007 Dezember	Bewaffnete Überfälle auf christliche Dörfer und militärische Reaktion der AFP	ca 50.000

Quelle: International Displacement Monitoring Center (2008). Philippines: Displacement increases as Mindanao's peace process stumbles on: A profile of the internal displacement situation, 19 August, 2008. ([http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8A78756DCEF68354C12574AA0050FBAC/\\$file/Philippines+-August+2008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8A78756DCEF68354C12574AA0050FBAC/$file/Philippines+-August+2008.pdf))

Philippinen ihren aus dem Friedensvertrag von 1996 erwachsenden Verpflichtungen nicht vollständig nachgekommen seien.

Scheitern des Memorandums

Die MILF war zu den Verhandlungen von 1996 nicht eingeladen und stand den Ergebnissen distanziert gegenüber. Sie optierte für eine Fortsetzung des bewaffneten Kampfes, zeigte sich aber auch schnell zu Verhandlungen bereit, die mit einigen Unterbrechungen und zwischenzeitlichen dramatischen Eskalationen in der Gewaltarena (drei massive Offensiven der Regierung in den Jahren 1997, 2000 und 2003, jeweils als „all-out-war“ apostrophiert) jetzt seit einem Jahrzehnt andauern und über mehrere Stufen zu einer deutlichen Zivilisierung des Konfliktes geführt haben.

Die seit 2001 von Malaysia moderierten Verhandlungen resultierten nun in dem Dokument mit dem langatmigen Titel: „Memorandum of Agreement on the Ance-

stral Domain Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement on Peace of 2001“ (hinfort kurz: MOA, bzw. Memorandum). Von hier aus wäre es nur noch ein Schritt zu einem endgültigen Ende dieses inzwischen schon seit mehr als 35 Jahren andauernden Bürgerkriegs gewesen, zur Aushandlung eines umfassenden Übereinkommens, wofür im Memorandum 15 Monate vorgesehen waren. Dieser Schritt ist mit der Entscheidung des Gerichts bis auf weiteres jedoch blockiert. De facto ist die Regierung auf absehbare Zeit in ihrer politischen Handlungsfähigkeit so schwer beschädigt, dass eine Rückkehr zu produktiven Verhandlungen kaum denkbar erscheint.

Wie aber erklärt sich die dramatische Eskalation, die zu den für den Friedensprozess fatalen Gerichtsentscheiden geführt hat? Hier gilt es, bevor ich auf die aktuellen Ereignisse eingehe, an erster Stelle die spezifischen Strukturen und ihre Folgen zu analysieren, die im Verlauf des letzten Jahrhunderts in Mindanao entstanden sind.

... und Gegenrede

Rechtsanwältin Fatimah Bin Guerra im November 2008:

Thank you, Honorable Chief Justice and Associate Justices for showing us how justice works in this country. Thank you for issuing the TRO (einstweilige Verfügung; P.K.) on the MOA-AD, for showing to the Filipino people how fast you can actually act upon cases filed by powerful politicians like Emmanuel Piñol and Celso Lobregat. [...] In 3 months time, you have struck down a document which took more than 10 years of painstaking negotiations to accomplish. [...] Hear ye, hear ye, Supreme Court of the Philippines, thank you for making us understand that the minority definitely has no place in this country. [...] Thank you also for reigniting the fire of animosity and hatred between Christians and Muslims. [...] Thank you for helping these politicians secure their interests over vast tracts of lands they have grabbed from the Moro people. [...] Our business interest over their ancestral domain is of such transcendental importance to these Senators, Congressmen, Mayors, Generals, Lawyers, Vice Governors cum owners of mining, logging, banana, pineapple and jatropa plantations in Mindanao – they cannot be compromised. [...]

In the meantime, there are more urgent tasks to do in Mindanao – attending to the sick, burying the dead, consoling the orphans, securing our homes and communities. As children slowly die of hunger and diarrhea in congested evacuation centers, they ask? „Why is there war again“. May you take it in your conscience to explain to them how the constitution is far more important than the innocent lives of hundreds of thousands of people. They pay such a high price for your Constitution. You should thank them for that, Supreme Court of the Philippines. Atty. Fatimah Bin Guerra (2008). Thank you, Supreme Court of the Philippines.

Quelle: http://www.luwaran.net/index.php?option=com_content&view=article&id=381:thank-you-supreme-court-of-the-philippines-by-atty-fatimah-bin-guerra, auch unter: http://www.rightsreporting.net/index.php?option=com_bookjoomla&Itemid=84

Siedlerkolonialismus: Konfrontation ohne Ausweg?

Wie die obige Darstellung zeigt, lässt sich die Geschichte Mindanaos im 20. Jahrhundert als eine Geschichte der Besiedelung und Landnahme durch christliche Immigranten aus anderen Regionen der Philippinen beschreiben. Die Härte der christlichen Akteure auf Mindanao lässt sich, wie auch die Unbedingtheit der Forderungen der Muslime zu einem großen Teil durch die Dilemmata erklären, die einem derartigen „siedlerkolonialen“ Experiment eingeschrieben sind. Diese machen die solchermaßen generierten Konflikte zu den schwierigsten der Welt.

Das Faktum der aktiven staatlichen Migrationspolitik, mittels derer eine große Zahl von christlichen Filipinos aus den Visayas und Luzon nach Mindanao gebracht wurde, ist unbestreitbar. Damit lässt sich die moderne Geschichte Mindanaos als eine Geschichte des Siedlerkolonialismus verstehen.

Eroberungskolonialismus zielt weitgehend auf die Ausbeutung der eroberten Territorien ab. Hierzu strebt er danach, diese politisch zu kontrollieren und wirtschaftlich in abhängiger Form in die eigene Ökonomie einzubinden. Die solchermaßen kolonisierten Völker geraten dadurch in eine Position ökonomischer Abhängigkeit, werden aber in der Regel nicht in ihrer Existenz bedroht. Demgegenüber geht es dem Siedlerkolonialismus nicht um die Ausbeutung der eroberten Territorien „von Außen“, sondern um deren Besiedelung durch Siedler aus der Metropole. Das aber beinhaltet notwendigerweise die Inbesitznahme von Land und die zumindest teilweise Vertreibung oder Vernichtung der ursprünglichen Bevölkerung.

Nimmt man sich klassische Siedlerkolonien wie die USA, Kanada oder Australien zum Maßstab, so sind die Chancen einer auch nur abhängigen Einbindung der ihres Landes enteigneten indigenen Gruppen in die koloniale Ökonomie gering. Siedlerkolonien bauen durch Immigration immer neuer Personengruppen eigene, vollständig von der indigenen Bevölkerung unabhängige soziale Ordnungen auf, die die ursprünglichen Einwohner des Landes nicht einmal in einer untergeordneten Position

Die Philippinen



Die ARMM-Provinzen im Süden der Philippinen sind dunkel unterlegt.

Quelle: <http://en.wikipedia.org/wiki/index.html?curid=12689053>

dulden, sondern weitgehend marginalisieren, wenn nicht sogar vernichten.

Vergangenes Unrecht vergiftet Gegenwart und Zukunft

Diese Strategie dient dazu, die eigene Gruppe an diesem Ort als legitimen Eigentümer zu verankern. Die Imagination dieser Länder folgt daher generell der Fiktion unbesiedelter Räume, der Vision einer terra nullius; d.h. eines leeren Landes, das in Besitz genommen werden kann, da es noch keinen anderen Besitzer hat. Die Metapher des philippinischen „Wilden Westens“ ist mehr als nur ein originelles Sprachspiel. Sie beschreibt relativ präzise die strukturellen Dynamiken der Integration der muslimischen Regionen Mindanaos in die philippinische Ökonomie, Gesellschaft und Staat: Vertreibung der indigenen Bevölkerung durch Siedlergemeinschaften und Integration dieser Siedlergemeinschaften in die nationale Ökonomie und die symbolische Repräsentation der Nation. Dabei wird das Land selbst im Wesentlichen als freies Land imaginiert, das es in Besitz zu nehmen gilt – so lässt sich die Fiktion ethisch und vor allem rechtlich akzeptablen Verhaltens aufrecht-

erhalten. Ich argumentiere hier mit Joyce Dalsheim, dass Siedler-Gesellschaften „eine Logik der Eliminierung aufweisen, weil der zentrale Konflikt ein Kampf um Land ist, in dem die Eingeborenen für die Siedlergesellschaft überflüssig sind. Sie sind ein Hindernis und mit der Zeit werden sie durch staatliche Politik unterschiedlichen Formen der ‚Eliminierung‘ unterworfen“.²

Nur durch die Auslöschung oder völlige Marginalisierung der ursprünglichen Bewohner kann die Fiktion aufrechterhalten werden, dass das besiedelte Land den Siedlern gehört. Ziel eines jeden Siedlerkolonialismus ist damit letztendlich „die Eingeborenen in ihrem Land zu ersetzen, anstatt durch die Mischung ihrer Arbeit mit den natürlichen Ressourcen der Kolonie einen Mehrwert zu erlangen.“³

Genau deshalb setzt sich Siedlerkolonialismus sowohl als kognitive als auch als Handlungsstruktur dauerhaft fort. Wenn und soweit die Bevölkerung einer (inneren) Kolonie „nur“ an asymmetrischer Stelle in die koloniale Ökonomie eingebunden worden ist, ist das grundsätzlich jederzeit auflösbar. Eroberungskolonialismus schafft eine temporäre Struktur, die beendet werden kann. Dann verwandelt sich dieser Kolonialismus in Vergangenheit, in die Erinnerung vergangenen Unrechts. Genau dieser Schritt ist im Fall von Siedlerkolonialismus nicht möglich, solange man nicht der indigenen Bevölkerung all ihre Rechte zurückgibt – und das sind vor allem das Recht auf das Land, aber auch das Recht auf die Bestimmung der für dieses Land und die darin lebenden Menschen gültigen sozialen, politischen und ökonomischen Ordnung.

Das aber würde bedeuten, dass die Siedler nicht nur einen Teil der Rechte auf das Land verlieren, sondern auch, dass die Legitimität ihrer politischen Dominanz in Frage gestellt wird und sie die Geschichte der eigenen Landnahme als eine Geschichte des Unrechts neu bestimmen müssen. Derartig weitreichende Konsequenzen zu ziehen, ist aber kaum eine Gemeinschaft bereit. Das zentrale Problem ist, dass sich eine Konfliktlösung immer als Nullsummenspiel darstellt: Wenn und soweit indigene Rechte anerkannt werden, werden die der neuen, der Mehrheitsethnie angehörenden Landbesitzer fundamental in Frage gestellt. Der Gewinn der einen Seite impliziert immer

die Niederlage der anderen. Genau deshalb sind auch Siedler der zweiten oder dritten Generation nur selten bereit, vergangenes Unrecht anzuerkennen – weil damit die eigene Position fundamental in Frage gestellt würde.

Genau diese Konstellation christlicher Siedler gegen muslimische (aber auch nicht-muslimische) indigene Bevölkerungsgruppen findet sich in Mindanao, wo die Muslime, die Anfang des 20. Jahrhunderts noch an die 80 Prozent der Bevölkerung stellten, inzwischen nicht einmal mehr 20 Prozent ausmachen. Wie nun positioniert sich das Memorandum von 2008 in Bezug auf dieses fundamentale Problem der einander widersprechenden Rechte? Hätte es auf seiner Basis gelingen können, die aufgezeigten Dichotomien wenn nicht aufzulösen, dann doch immerhin in ihrer gewaltträchtigen Dynamik zu minimieren?

Zentrale Inhalte des umstrittenen Memorandums

Im Memorandum sollten zwei zentrale Aspekte einer Nachbürgerkriegsordnung geklärt werden: (1) die Territorialfrage, d.h. welche Gebiete sollen einer zukünftigen autonomen Region (die im Text als „Bangsamoro Juridical Entity“ BJE benannt ist) zugeschlagen werden, sowie (2) die Statusfrage, d.h. welche Rechte sollte eine zukünftige „rechtliche Einheit der Bangsamoro“ erhalten. In Bezug auf beide Fragen, geht das Dokument weit über die derzeitige Situation, in der die Muslime innerhalb der ARMM eine begrenzte Autonomie besitzen, hinaus. Die Territorien der ARMM bilden zwar den Kern der zukünftigen Einheit (in der Karte dunkelgrau), doch kommt eine Reihe von mehrheitlich muslimisch besiedelten Gebieten hinzu, die in benachbarten, weitgehend „christlichen“ Provinzen liegen. In diesen Regionen soll innerhalb von 12 Monaten nach Unterzeichnung des Memorandums ein Referendum stattfinden, in dem die lokale Bevölkerung über den Beitritt abstimmt.

Für eine weitere Kategorie von Regionen mit starkem muslimischem Bevölkerungsanteil ist eine langfristige Perspektive geplant. Diese soll die Regierung während der nächsten 25 Jahre intensiv fördern, so dass die ökonomische, soziale und kulturelle Po-

sition der dort lebenden Muslime gestärkt wird. Anschließend soll die dortige Bevölkerung ebenfalls über eine Mitgliedschaft in der BJE abstimmen. Würden alle Regionen den Beitritt wählen, wären die politischen Folgen dramatisch. Eine Provinz würde de facto aufhören zu existieren, da der größte Teil ihres Territoriums der BJE zugeschlagen würde, andere würden ebenfalls massive territoriale Verluste erleiden.⁴

Weitreichende Rechte für die BJE

Politisch besonders bedeutsam ist, dass die geplante BJE, die die ARMM ablösen würde, die alleinige Jurisdiktion über alle natürlichen Ressourcen des Territoriums einschließlich der Territorialgewässer (bis 15 Kilometer von der Küstenlinie) erhalten soll. Jenseits dieser Linie haben die Zentralregierung und die BJE die gemeinsame Jurisdiktion inne. Alle Einnahmen aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen sollen geteilt werden, wobei der BJE jedoch $\frac{3}{4}$ und dem Zentralstaat nur $\frac{1}{4}$ der Einnahmen zukommen soll.

Darüber hinaus soll die BJE außerordentlich weitreichende Rechte erhalten. Sie würde ermächtigt, ihre eigenen Institutionen zu errichten und zu unterhalten, einschließlich eines öffentlichen Dienstes, der auch das Justizwesen, die Polizei und andere Kräfte der Inneren Sicherheit umfasst. Die Details hiervon sollen jedoch erst später verhandelt werden. Auch wurde im MOA festgeschrieben, dass es der BJE freisteht, wirtschaftliche Kooperation und Handelsbeziehungen mit fremden Ländern aufzunehmen und eigene Handelsmissionen in anderen Ländern zu errichten. Die nationale Regierung ist verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die BJE an internationalen Treffen teilnehmen kann und an offiziellen philippinischen Missionen beteiligt wird, die über Grenzfragen oder Umweltschutz u.ä. verhandeln.

Das Verhältnis zwischen BJE und der Zentralregierung wird als „assoziiert“ beschrieben, was das Oberste Gericht dahingehend interpretiert, dass damit eine freiwillige Angliederung zwischen zwei Staaten gemeint ist. Dieser Terminus wird darüber hinaus in der Regel im Kontext der Entkolonisierung verwendet, wo er eine Über-

„It is the birthright of all Moros and all Indigenous peoples of Mindanao to identify themselves and be accepted as “Bangsamoros”. (...)

It is essential to lay the foundation of the Bangsamoro homeland in order to address the Bangsamoro people’s humanitarian and economic needs as well as their political aspirations. (...)

Both Parties acknowledge that the right to self-governance of the Bangsamoro people is rooted on ancestral territoriality exercised originally under the suzerain authority of their sultanates and the Pat a Pangampong ku Ranaw. The Moro sultanates were states or karajaan/kadatuan resembling a body politic endowed with all the elements of nation-state in the modern sense. As a domestic community distinct from the rest of the national communities, they have a definite historic homeland. They are the “First Nation” with defined territory and with a system of government having entered into treaties of amity and commerce with foreign nations. The Parties concede that the ultimate objective of entrenching the Bangsamoro homeland as a territorial space is to secure their identity and posterity, to protect their property rights and resources as well as to establish a system of governance suitable and acceptable to them as a distinct dominant people.

Aus dem MOAD vom August 2008, in dem zum ersten Mal die Bangsamoro als „First Nations“, als Ureinwohner mit einem politischen Status analog zu moderner Staatlichkeit anerkannt werden. Obgleich der Begriff der First Nation rechtlich reichlich unbestimmt ist, lassen sich in Analogie zum kanadischen Modell eine Reihe von Rechten daraus ableiten. Noch deutlicher wird die politische Sprengkraft freilich in der Erklärung, dass die traditionellen Sultanate über alle Elemente moderner Nationalstaaten verfügten. Die Eigenstaatlichkeit der Bangsamoro geht so gesehen der Kolonisierung voraus.

gangsphase auf dem Weg zur Unabhängigkeit meint, und damit die BJE als Staat anerkannt würde. Aus Sicht des Gerichts wäre die BJE daher „in allem, außer dem Namen nach, ein Staat“.⁵

Provokation für christliche Siedler

Das ist zusammengenommen für jeden und insbesondere einen unitären Staat wie die Philippinen ein „extrem starker Tobak“. Auf die christlichen Siedler und deren Eliten, die die politische Kontrolle über eine Reihe von Regionen verlieren würden, wirkt er natürlich als Provokation und Infragestellung ihrer Rechte, nicht zuletzt auch deshalb, weil das Memorandum von der Heimat der Bangsamoro (verstanden als die indigene Bevölkerung der Region) spricht, „deren Besitz exklusiv dem Volk der Bangsamoro zusteht, kraft dessen vorgängigen Rechten der Besiedelung“.⁶ Damit werden die früheren Sultanate als Äquivalente moderner Nationalstaaten anerkannt – und die Rechte der späteren Siedler fundamental in Frage gestellt. Aus Sicht der Siedler hat damit die Regierung ihre „Rechte“ zugunsten der indigenen Bevölkerung verraten.

Freilich findet sich im Memorandum eine wichtige Klausel, die klarstellt, dass es nicht

darum geht, die Nachfahren der christlichen Siedler zu enteignen, sondern um die Anerkennung vergangenen Unrechts, aus der heraus über Kompensationsmaßnahmen nachgedacht werden soll, die der Gesamtheit der Bangsamoro zugute kommen. Im Memorandum heißt es:

“Die legitimen Beschwerden der Bangsamoro, die aus der ungerechten Enteignung [...] oder ihrer Marginalisierung resultieren, werden anerkannt. Wo immer eine Rückerstattung nicht mehr möglich ist, wird die Regierung der Philippinen effektive Maßnahmen [...] ergreifen, die der Ganzheit des Bangsamoro Volkes dienlich sind und deren Qualität, Quantität und Status von beiden Parteien gemeinsam festgelegt wird.“⁷

Insofern lässt sich das Memorandum als Chance auf eine Versöhnung lesen, die die Rechte beider Seiten anerkennt. Es fordert von beiden Seiten Mäßigung – von den Christen die Anerkennung vergangenen Unrechts und der Rechte der Muslime und von den Muslimen die Anerkennung der Tatsache, dass vieles nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, ohne neues Unrecht zu schaffen. Das Memorandum fordert dazu auf, einen Weg des Ausgleichs zu suchen, der vor allem darauf abzielt, vergangenes Unrecht zu kompensieren, eine Aufgabe, die vor allem dem philippinischen Staat zufallen soll.

Die Auseinandersetzung über das Memorandum

Die Opposition gegen das Memorandum formierte sich direkt, nachdem das Datum der geplanten Unterzeichnung bekannt gegeben worden war. Angeführt wurde sie von einigen Senatoren und christlichen Politikern aus Gebieten, die an die derzeitige ARMM angrenzen und Territorien an die geplante BJE verlieren würden. Am 23.07.2008 stellte die Provinz Nord Cotabato vor dem Obersten Gericht den Antrag, der Regierung die Unterzeichnung des MOA zu verbieten, solange der Text nicht veröffentlicht und öffentlich diskutiert worden sei (G.R. Nr. 183591). Einen Tag später schoben sie einen Antrag nach, wonach das Gericht eine einstweilige Verfügung erlassen sollte, die die Unterzeichnung untersagt, bis über die Verfassungsmäßigkeit entschieden worden ist.

Wenig später folgten analoge Eingaben der Städte Zamboanga und Iligan, die wie Nord Cotabato von christlichen Hardlinern regiert werden, die politisch aber auch persönlich viel zu verlieren haben, wenn die Regierung den Muslimen entgegenkommt. Diese Eingaben wurden zur Entscheidung angenommen. Damit die Regierung keine Fakten schaffen kann, erließ das Gericht auch umgehend die von den Antragstellern geforderte einstweilige Verfügung. Am 17.08.2008 begannen die mündlichen Verhandlungen zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Vorgehens der Regierung wie des Inhalts des MOA. Zu diesem Datum war die Erneuerung der Gewalt jedoch schon zwei Wochen alt.

Parallel zu diesen Aktionen auf der juristischen Schiene, begann eine umfassende Medienkampagne, in der das Verhalten der Regierung als undemokratisch dargestellt wurde, da im Vorfeld der Unterzeichnung das Parlament völlig im Dunkeln gehalten worden war und damit auch zentrale Prärogative von Senat und Kongress umgangen worden seien. In den potenziell betroffenen Regionen mobilisierten die christlichen Politiker, aber auch lokale Vertreter der katholischen Kirche die Öffentlichkeit, in Demonstrationen ihre Ablehnung zum Ausdruck zu bringen.

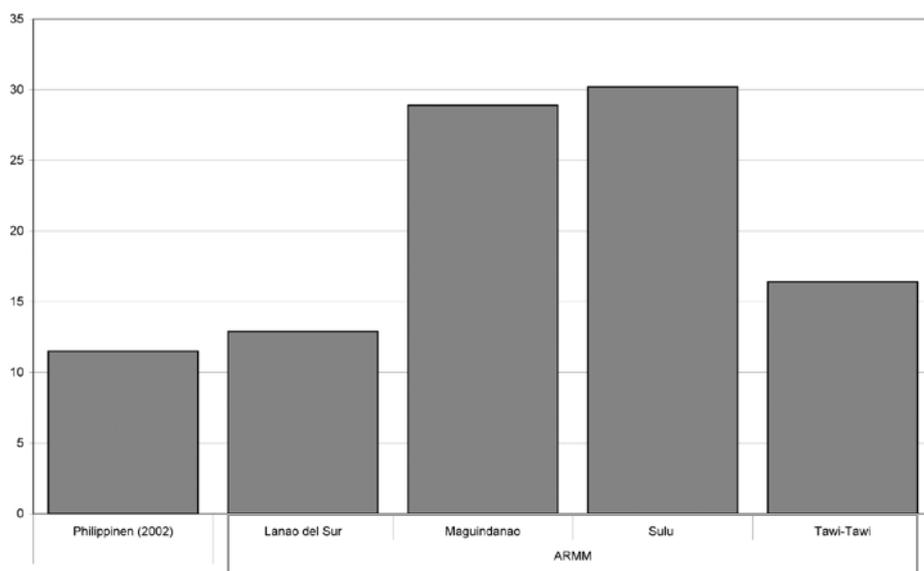
In einigen Regionen Nord-Cotabatos, eine der überwiegend christlich bewohnten Pro-



Militärkontrolle auf Basilan bei den Wahlen 2007 - ein Versuch, politische Gewalt zu mindern. Politik, insbesondere auf lokaler Ebene, ist gewaltträchtig. Wahlen fordern in den Philippinen seit Jahrzehnten regelmäßig zwischen 100 und 200 Tote - Kandidaten, deren Gefolgsleute und Unbeteiligte, die nur zum falschen Zeitpunkt am falschen Ort waren.

Foto: Ryan Anson

Anteil derer, die von weniger als 1 \$ am Tag leben müssen



Deutliche Zahlen: Die Armut in den Gebieten der ARMM ist zum Teil mehr als doppelt so hoch als der Landesdurchschnitt.

Quelle: National Statistical Coordination Board (2005). Estimation of Local Poverty in the Philippines. November, S. 57 (http://www.nscb.gov.ph/poverty/sae/NSCB_LocalPovertyPhilippines.pdf). Asian Development Bank (2005). Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access. S. 73.

vinzen, die am meisten von einem erfolgreichen Friedensprozess zu verlieren hätte, eskalierten schon länger andauernde sporadische bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen MILF-Einheiten und lokalen Milizen, direkt nachdem bekanntgegeben worden war, dass die Unterzeichnung bis auf weiteres ausgesetzt sei. Nachdem ein lokaler Kommandeur der MILF ohne Befehl von der zentralen Führung, mehrere Dörfer eingenommen hatte, rief der starke Mann der Provinz, Vizegouverneur Emmanuel Piñol, dessen Bruder Bernardo den zweiten Distrikt dieser Provinz im Parlament vertritt, die Bürger dazu auf sich zu bewaffnen, da die Streitkräfte keinen ausreichenden Schutz geben würden. In einem dramatischen Aufruf auf der offiziellen Homepage der Provinzregierung erklärte er, dass wenn dies der Fall sei, dann

„werden ich und die Menschen der Provinz Nord-Cotabato dies als Teil unseres Schicksals annehmen. [...] wenn die Regierung die Bevölkerung der Provinz Nord-Cotabato nicht verteidigen kann, dann werden wir uns selbst gegen die Gräueltaten der MILF verteidigen. Vor diesem Hintergrund rufe ich die Bevölkerung der Provinz Nord Cotabato auf, auf das Schlimmste vorbereitet zu sein. Mit einer Regierung die uns dazu zwingen will, die Bedingungen einer Übereinkunft zu akzeptieren, die wir noch nicht einmal gelesen haben, werden

wir uns auf uns selbst verlassen müssen, um unser Heim, unsere Familien und unsere Gemeinden zu verteidigen.“⁸

Das Spiel mit den Ängsten der einfachen Siedler

In diesen Äußerungen findet sich eine mehrfache Bestimmung und Abgrenzung der lokalen Siedlergemeinschaft und ihrer Führer. Offensichtlich ist die Abgrenzung gegen die MILF, die über das Codewort der „Gräueltaten“ charakterisiert wird, was in der Region sofort die dramatischen Gewaltexzesse der Vergangenheit und insbesondere auch die Konfrontation zwischen den bewaffneten Milizen der lokalen Gemeinschaften und ihrer um Vorherrschaft ringenden Politiker, die christlichen Ilaga und die muslimischen Baraccudas, hervorruft. Der Aufruf, sich auf das Schlimmste vorzubereiten, evoziert die Ängste der Siedler, ihre Heimat zu verlieren und einmal mehr gezwungen zu sein, in der Fremde neu anzufangen. Wer aber sind aus Sicht Piñols die eigentlichen Schuldigen?: sicherlich zum einen die MILF, vor allem jedoch die eigentliche arrogante Regierung, die von der Situation vor Ort nichts versteht und der man im Namen der Demokratie, die hier als direkte Machtausübung durch die lokale Bevölkerung verstanden wird („People’s

Unbeachtetes Drama

Dear Friends,

As of early November, the massive offensive launched by the AFP and the BIAF has already affected more than 600 thousand people, hundreds of civilians killed or wounded either deliberately or as a result of being caught in a cross-fire, hundreds of homes burned. In all the IDP camps, there are also numerous cases of children dying of treatable diseases such as diarrhea.

But the real tragedy is the lack of awareness and concern by the national or international public for the victims of the war and the collapse of the peace process.

Aus einer Rundmail von Zainudin „Zen“ Malang vom 21. November 2008. Er begleitete vom 26. bis zum 31. Oktober 2008 eine Gruppe Journalisten durch fünf besonders betroffene Provinzen, in der Hoffnung auf internationale Hilfe und Vermittlung im Friedensprozess.

Machtzentrum Familie

Emmanuel Piñol

1953 geboren geboren in M'lang Nord-Cotabato

1995-1998 Bürgermeister seiner Heimatstadt

1998-2007 Gouverneur der Provinz Nord-Cotabato

2007 stellvertretender Gouverneur der Provinz Nord-Cotabato (Da er wegen der Amtszeitbegrenzung nicht mehr wiedergewählt werden konnte, unterstützte er die Wahl seines bisherigen Stellvertreters Jesus Sacdalan zum Gouverneur und übernahm selbst den Posten des Stellvertreters).

Obleich Emmanuel Piñol formal nur der „zweite Mann“ der Provinz ist, dominiert er auch weiterhin mit seinen Brüdern (und deren Kindern) deren Geschicke.

Direkte Verwandte von Emmanuel Piñol in der Politik (derzeitige Position):

Bernardo Jr. F. Piñol

Bruder, seit 2007 Kongressabgeordneter des 2. Distrikts von Nord-Cotabato

Efren Piñol

Bruder, Bürgermeister der Stadt Magpet

Joselito Piñol

Bruder, Bürgermeister der Stadt M'lang

Socrates F. Piñol

Bruder, Barangay Captain (Dorfvorsteher, Stadtteilvorsteher) von Nueva Vida und Vorsitzender der Vereinigung der Barangay-Captains der Provinz Nord-Cotabato und der Region XII, die neben Nord-Cotabato noch weitere Provinzen umfasst

Noli Piñol

Bruder, Verantwortlich für Sport im Distrikt-

stabs seines Bruders, des Kongressabgeordneten Bernardo Piñol

Ferdinand Piñol

Bruder, Political Affairs Officer im Distriktstabs seines Bruders, des Kongressabgeordneten Bernardo Piñol

Patricio Piñol

Bruder, Leiter der Provinzverwaltung von Nord-Cotabato

Sanjay Omar L. Piñol

Sohn und Political Affairs Assistent II im Distriktstab des Kongressabgeordneten Bernardo Piñol

Josephine Leonardo Piñol

Ehefrau und Mitglied des Büros von Bernardo Piñol im Kongress

Gerard F. Piñol

Sprecher im Distriktstab des Kongressabgeordneten Bernardo Piñol

Power), entgegnetreten muss. Piñol sieht sich als der natürliche Führer dieses, „seines geliebten Volkes“ und als einen organischen Teil dieses von ihm geschaffenen „Wir“. Der hier sichtbar werdende Code, in dem ein organisches „Wir“ konstituiert wird, das sich von „Ihnen“ scharf abgrenzt, mittels dessen der Feind als Feind bestimmt und die Auseinandersetzung als Krieg und als Nullsummenspiel charakterisiert werden, wird anderen Darstellungen der Situation durch Piñol noch deutlicher. So sagt er im Senatsgespräch:

„Wir müssen dagegen aufstehen. Es ist nicht die Waffe in unserer Hand, um die es geht, es ist der Mut in unseren Herzen und das Prinzip wofür wir stehen. Ich denke, das sind die Dinge, auf die es in einer Schlacht ankommt. Und wir glauben daran. [...] Bereitet euch vor. Unsere Häuser könnten brennen, wir könnten angegriffen werden. Meine Leute, und ich bin stolz auf sie, sind bereit Opfer zu bringen. Wir haben in der Vergangenheit Opfer gebracht. Wir sind bereit und Willens wieder Opfer zu bringen. Aber wir müssen für unsere Heimat und unsere Kinder kämpfen.“⁹⁹

Das Klischee des muslimischen Räubers

Der scharf anti-muslimische Gouverneur Nord-Cotabatos Jesus Sacdalan beklagte

öffentlich, dass MILF-Einheiten die Grenze von Nord-Cotabato überschritten hätten und in einzelnen christlichen Dörfern die Ernte der Bauern stehlen. Obgleich möglicherweise nicht falsch, bemühte er damit doch mit dem klassischen Topos des muslimischen Räubers, der den armen und ehrlichen christlichen Bauern die Ernte stiehlt, ein altes und fest eingegrabenes Feindbild der christlichen Bevölkerung.

Die Rhetorik der lokalen politischen Elite war jedoch insoweit erfolgreich, als sie die Streitkräfte zum Handeln zwang. Ein schon vorab ausgehandelter Abzugsplan, den die von Malaysia geleitete Internationale Beobachtermission schon ausgehandelt hatte, konnte nicht problemlos weitergeführt werden. Immer wieder kam es zu Zusammenstößen zwischen abziehenden MILF-Einheiten und extrem schnell nachrückenden paramilitärischen Milizen, von denen unklar ist, wer sie eigentlich kontrollierte. Das Militär, das zunächst nicht gegen die Guerilla vorgegangen war, änderte seine Politik und eroberte die besetzten Dörfer mit Waffengewalt zurück. In der Folge eskalierte die Gewalt in anderen Regionen, wo lokale Kommandeure der MILF Dörfer überfielen und die christliche Bevölkerung vertrieben, bevor die MILF-Einheiten vom philippinischen Militär und paramilitärischen Milizen wieder zurückgeschlagen werden konnten. Die folgenden Monate blieben von beständigen größeren und

kleineren bewaffneten Zusammenstößen gekennzeichnet, in denen keine der beiden Seiten signifikante Gewinne erzielen konnte.

Im Gefolge der umfangreichen Medienkampagne und der Gewalthandlungen von MILF-Kommandeuren wurde die Regierung zunehmend zu einer harten Haltung gezwungen und setzte ein Kopfgeld auf die wichtigsten Gewaltakteure auf Seiten der Guerilla aus. Gleichzeitig wurde die Bedeutung des Memorandums stark relativiert. Auf Aufforderung durch das Gericht, die rechtliche Position der Regierung zu erläutern erklärte der Generalstaatsanwalt (solicitor general) im Namen der Regierung am 19.08.2008, dass es sich beim Memorandum nur um eine „Kodifizierung von Punkten der Übereinstimmungen, die zwischen den beiden Parteien erreicht worden sind“ handelt. Weiter führte er aus:

„Die Verhängung einer einstweiligen Verfügung durch das Hohe Gericht und die gegenwärtigen Bedingungen in Teilen von Mindanao machen es notwendig, das MOA einer tiefgreifenden Überprüfung zu unterziehen. Die Regierung wird weitere Verhandlungen mit der MILF führen, um auf die die Anwürfe gegen das MOA einzugehen. Weitere Verhandlungen mit der MILF erfordern Konsultationen mit einer Reihe von Interessenvertretern (stakeholder), einschließlich derer, die durch die Expansion der gegenwärtigen Auto-

nomen Region Muslim Mindanao betroffen sind.“¹⁰

Am 21.08.2008 erklärte die Präsidentin, dass „die jüngsten Ereignisse im Süden zu einem Wandel der grundlegenden Prämisse unserer Friedensbemühungen geführt haben. Der Fokus all unserer Diskussion wird von den bewaffneten Gruppen auf die Gemeinschaften verlagert.“¹¹ Anders ausgedrückt: der Friedensprozess war schon nach wenigen Tagen aufgrund des immensen öffentlichen Drucks und der exzessiven Eskalation in der Gewaltarena in einer Sackgasse – Wochen bevor das Oberste Gericht in der Sache selbst entschied.

2008 als Wiederholung der Geschichte

In diesen Entwicklungen wiederholen sich vergangene Jahre und Ereignisse. Schon 2000 und 2003 war nach Erfolgen in der Verhandlungsarena auf lokaler Ebene die Situation mit einer Reihe von Zusammenstößen und Überfällen, die der MILF zugeschrieben wurden, eskaliert. Daraufhin setzte die Regierung ein Kopfgeld auf deren Führungsmitglieder aus. Der vorher proklamierte Versuch eines unbedingten Friedens (all-out-peace) mit der MILF schlug in einen unbedingten und totalen Krieg (all-out-war) gegen die MILF um, in dessen Verlauf jeweils weit mehr als 100.000 Zivilisten vertrieben wurden. Der Unterschied zwischen damals und heute liegt wohl weniger auf Seiten des philippinischen Staates als vielmehr auf der der Guerilla, deren Führung sich diesmal sichtlich von dem Handeln der Regionalkommandeure distanziert und selbst keinerlei konfliktverschärfende Äußerungen macht, die der gegnerischen Seite Munition liefern könnten. Es steht zu vermuten, dass sie in ihrer Strategie auf einen verstärkten Druck der involvierten internationalen Akteure setzt – ein Druck, der jedoch, sollte er hinter den Kulissen ausgeübt werden, wofür es derzeit keine Anzeichen gibt, gleichwohl kaum Wirkungsmacht haben kann. Die derzeitige populistische Welle und das Urteil des Obersten Gerichts zwingen die Regierung schon allein aus reinem Überlebenskalkül in die Knie. Wie lange die MILF-Führung, die immer noch am Memorandum festhält, die Strategie der „Nicht-Reaktion“ durch-

halten kann, bleibt abzuwarten. Inzwischen ist eine Unterzeichnung des MOA ohne substanzielle Veränderungen seiner Kernbestandteile ausgeschlossen. Dem kann aber die MILF-Führung nicht zustimmen, ohne ihre Autorität als allgemein anerkannte Führung der Interessen der Moros zu kompromittieren.

Kann aber eine Regierung die Verfassung brechen, nur um mit einer Guerilla Frieden zu schließen? Wiegen nicht die Argumente der Gegner der Unterzeichnung des MOA schwer, die allesamt betonen, nicht als solches gegen einen Frieden mit der Guerilla eingestellt zu sein, aber im Prozess und im Inhalt der Übereinkünfte die Verfassung und die Rechte der Verfassungsorgane respektiert sehen zu wollen? Die Dynamiken in dieser politischen Debatte um das MOA versteht man am besten, wenn man die derzeitige Entwicklung mit dem Jahr 1996 vergleicht, in dem der Friedensvertrag mit der MNLF-Guerilla unterzeichnet und die zu seiner Umsetzung notwendigen Gesetze verabschiedet wurden.

Verfassungsrechtlich steht die gleiche Frage zur Debatte wie 1996: muss ein Friedensvertrag (bzw. die ihm vorangehenden Übereinkünfte) auf der philippinischen Verfassung basieren und mit ihr in Übereinstimmung stehen, oder kann er darüber hinausgehen und möglicherweise sogar partiell im Widerspruch zur Verfassung stehen? Aus Sicht des Obersten Gerichts ist die Antwort eindeutig im Sinn einer notwendigen Übereinstimmung mit der Verfassung. Aus Sicht der Muslime geht der Konflikt nicht nur der gegenwärtigen, sondern allen Verfassungen der Republik der Philippinen voraus. Auch hätten die muslimischen Sultanate schon im 19. Jh. eindeutig über den Status von Nationalstaaten verfügt, die in vertraglichen Beziehungen mit anderen Akteuren auch als solche anerkannt worden seien. Sie wurden über gewaltsame Annexion Teil des US-amerikanischen Kolonialreiches, stimmten jedoch zu keinem Zeitpunkt einer Inkorporierung in ein staatliches Gebilde „Philippinen“ zu. Vielmehr forderten ihre Führer wiederholt und nachweislich, dass die ehemaligen muslimischen Sultanate nicht als Teil der Philippinen behandelt werden sollten. Dies wurde von der US-amerikanischen Kolonialmacht jedoch ignoriert. Folgerichtig handelt es sich aus dieser Sicht um einen Ent-

Rede

Theodoro Jr. L. Locsin (Kongressabgeordneter) Anfang August 2008 über das Memorandum in einer Rede im philippinischen Kongress:

The MOA “promises” [...] (a) virtually new state with a new name, Bangsa Moro Homeland [...]. This new state [...] shall have the power to choose any form of government even theocracy, though more likely anarchy as in Afghanistan. It shall have [...] an educational system teaching even undemocratic political values along with intolerant religious ideas.

As such, it shall exercise absolute political powers, without any of the civilized limitations in the Bill of Rights, such as equal protection of the laws, due process, and the prohibition against such cruel and unusual punishments as stoning to death a woman taken in adultery or just suspected. Indeed, it shall possess absolute powers without any prohibition against the discrimination, abuse and enslavement of women, which happens in some Muslim states. Never mind, [...] a democracy cannot be half slave and half free. And no free country can willingly consign any part of itself to autocracy, even a divinely sanctioned one. [...]

For we stand here today, not for Christians nor for Muslims, but for all law-abiding Filipinos who do not wish to be put under the iron rule of those who have not only lived by the gun but, by the craven posture of the GRP panel, triumphed with the gun in this agreement.

Quelle: Locsin Theodore 2008. Privilege Speech against postponement of ARMM elections and the GRP-MILF MOA. (<http://blog.wyzemoro.com/privilege-speech-against-postponement-of-armm-election-and-the-grp-milf-moa-by-congressman-locsin/>)



Kein Besuch im Gefängnis - sondern eine ganz normale Wahl, hier in Basilan 2007, unter dem Blick des Militärs.
Foto: Ryan Anson

kolonisierungskonflikt, für dessen Lösung die gegenwärtige Verfassung der Philippinen nicht maßgeblich sein kann.

Wie immer man zu dieser Frage stehen mag, scheinen die formal durchaus berechtigten Einwände in der Regel als Maske für weniger selbstlose Anliegen zu dienen – dies legt zumindest eine Analyse der Parallelen zu den Ereignissen im Jahr 1996 nahe.¹² Damals hatte sich der Kongress zunächst den Verhandlungen verweigert, die von der damaligen Regierung unter Präsident Fidel Ramos vorangetrieben worden waren, indem er erklärte, dass die Verhandlungen in der alleinigen Verantwortung der Regierung lägen. Gleichzeitig betonten Kongressmitglieder jedoch auch, dass sie in keiner Form an die Verhandlungsergebnisse gebunden seien und das Recht hätten, diese in Frage zu stellen. Nach der Unterzeichnung einer vorläufigen Übereinkunft traten der Senat und eine Reihe lokaler Politiker und Kongressabgeordneter in Aktion – wohl wissend, dass ein Friedensvertrag, der nicht in nationales Recht umgesetzt wird, bedeutungslos bleibt.

Innerhalb mehrerer Monate veranstaltete der Senat mehrere Hearings, die eine Reihe von Veränderungen in der Formulierung des endgültigen Friedensvertrages erzwangen. Alle diese Veränderungen zielten auf eine Entmachtung der Organe der Selbstregierung der Muslime. Gleichzeitig wurde die lokale Ebene der Politik gestärkt, so dass die Autonome Region Muslim Min-

danao nicht nur von oben entmachtet, sondern ihr auch die Kontrolle über die „unter“ ihr liegenden politischen Ebenen entzogen wurde.

Ähnlich wie 2008 die lokalen christlichen Politiker aus mehreren christlichen Nachbarregionen der ARMM, agitierten 1996 ihre Vorgängerinnen, die berühmten, wegen ihrer harten anti-muslimischen und betont christlichen Haltung „drei Marias“ genannten christlichen Politikerinnen Daisy Avance-Fuentes, Lualhati Antinono und Clara Lobregat gegen die Übereinkunft mit der MNLF und taten ihr Bestes, lokale anti-muslimische Vorurteile wiederzubeleben. Die politisch noch aktive der drei Marias, Daisy Avance-Fuentes steht auch heute fest auf der Seite der Gegner, zusammen mit dem Sohn von Clara Lobregat, der wie schon seine Mutter vor ihm Zamboanga kontrolliert.

Letztlich gelang es den drei Marias 1996, über die Mobilisierung des Kongresses, die ARMM finanziell massiv zu schwächen und weitere Institutionen de facto handlungsunfähig zu machen. Auch 1996 wurde der Oberste Gerichtshof angerufen. Sechs Gouverneure, neun Kongressabgeordnete und ein Provinzgouverneur beantragten, dass der Oberste Gerichtshof die Übereinkunft für nichtig erklärt. Die Begründung war damals wie heute, dass die Übereinkunft „die Verfassung verletzt, dass die Exekutive die Rechte der Legislative usurpiert hat, dass das Dokument keine Gesetzeskraft haben

könne und dass der Friedensvertrag den Weg bereitet für einen Moro-Autoritarismus im Süden.“¹³ Aus technischen Gründen konnte das Gericht nicht entscheiden, solange die Exekutive die nötige präsidentielle Verfügung nicht herausgegeben hatte. Die Drohung eines negativen Gerichtsentscheids führte aber zu einer weiteren Verwässerung der Verfügung (EO 371), die schließlich die Übereinkunft in staatliches Recht umsetzte.

Gewalt als einziges Druckmittel der Guerilla

Selbst die verhältnismäßig starke Ramos-Regierung musste sich in vielerlei Hinsicht dem Druck der Gegner einer Friedenslösung beugen, die den Muslimen weitreichende Rechte eingeräumt hätte. Allerdings gelang es ihr, anders als der von Skandalen geschüttelten und politisch stark geschwächten Arroyo-Regierung, den Vertrag selbst zu retten – nicht zuletzt freilich, weil die MNLF-Führung „kriegsmüde“ und davon überzeugt war, dass sie im Prozess der Implementierung des Friedensvertrags verloren gegangenes Terrain zurückgewinnen könnte. Die „Zivilisierung“ der Guerilla führte jedoch in kürzester Zeit zu ihrer de facto Entmachtung, hatte sie doch ihr einziges wirkliches Druckmittel, die „Macht die aus dem Gewehrlauf kommt“ aufgegeben, ohne dass Alternativen zur Verfügung gestanden hätten.

Das Experiment muslimischer Autonomie war damit schon von Anfang an zum Scheitern gebracht worden. Die verkrüppelten Organisationen konnten die in sie gesetzten hochfliegenden Erwartungen der Muslime nicht erfüllen. Ihnen fehlten alle dafür notwendigen Kompetenzen. Ihrer Truppen beraubt wurden die zu Politikern mutierten ex-Guerilleros zwischen der Vielzahl ungleich mächtigerer christlicher, aber auch konservativer muslimischer Politiker marginalisiert. Gleichzeitig wurde in den umliegenden Gebieten die politische Macht der kompromisslosen Gegner einer Autonomie für die Muslime gestärkt. Die meisten wurden in einflussreiche lokale, aber auch nationale Machtpositionen gewählt, die sie oder ihre Verwandten immer noch innehaben. Damals wie heute haben die Gegner der Autonomieregelungen kei-

nerlei konstruktive Ansätze erkennen lassen, die neue, alternative Kompromisspfade mit den Muslimen aufzeigen. Damals wie heute sind eine Reihe dieser Protagonisten in undurchsichtige Geschäfte verstrickt, die auf der Vertreibung muslimischer oder auch indigener nicht-muslimischer Bevölkerung aus ihren angestammten Siedlungsgebieten beruhen – an ihre Stelle treten Plantagen, die den lokalen Machthabern oder ihren Stroh Männern gehören und in denen die Nachfahren der seit den 1920er Jahren eingewanderten armen christlichen Siedler arbeiten.

Damals wie heute finden sich religiöse Grenzen überschreitende Allianzen zwischen diesen christlichen und einzelnen muslimischen Kriegsherren, die in der MILF natürliche Gegner ihrer fortgesetzten Herrschaft sehen und entsprechend offen oder verdeckt ein nicht ungefährliches Spiel mit doppeltem Boden spielen. Tote Politiker sind in Mindanao keine Seltenheit, wenngleich auch nicht alltäglich, da alle Politiker in der Regel von schwerbewaffneten Bodyguards geschützt werden, bis hinunter zum Bürgermeister oder Stadtratsmitglied.

De facto stand und steht die philippinische Regierung vor einem unlösbaren Dilemma: Sie kann den (auch von einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen) erhobenen Forderungen nach Teilhabe am Friedensprozess nachkommen oder die Inhalte der

Verhandlungen geheim halten – in jedem Fall scheint ein erfolgreicher Abschluss kaum möglich. Im letzteren Fall wird über eine Reihe von Maßnahmen kurzzeitiger Allianzen lokaler und nationaler Politiker eine Eskalation in der Gewaltarena herbeigeführt, die der parallel dazu inszenierten medialen Kampagne eine hohe Dramatik gibt, und die politische Welt in Befürworter und Gegner teilt. Die Gegner scheinen gleich zweifach moralisch überlegen: sie gerieren sich als Verteidiger von Demokratie, Verfassung und den Partizipationsrechten der Bevölkerung, und sie werden über die Eskalation in der Gewaltarena in ihrer Härte gegenüber den gewalttätigen MILF/Moros/Muslimen legitimiert. Bleibt die erste, vom Obersten Gericht eingeforderte Variante, von Anbeginn an alle betroffenen Interessengruppen in den Verhandlungsprozess einzubinden. Hier zeigen alle Erfahrungen, dass damit lediglich eine end- und ergebnislose Debatte zwischen einer beständig anwachsenden Zahl disparater und institutionell hochfragmentierter Akteure angestoßen würde – in einem Bürgerkrieg ist das ein sicheres Rezept zur dauerhaften Fortsetzung der Gewalt.

Eine Zukunft für den Frieden?

Schon oft ist in der Vergangenheit davon gesprochen worden, dass dieser Konflikt



Jahrzehntelanger Krieg hat das Volk mürbe gemacht. Vor allem Frauen und Kinder sind die Leidtragenden von Armut und Gewalt. Hier zu sehen bei einer Demonstration am Rande von Friedensverhandlungen zwischen MILF und Regierung.

Foto: Maike Grabowski, Asienhaus

Gegenrede

Mujiv S. Hataman (muslimischer Kongressabgeordneter für Anak Mindanao) Anfang August 2008, Antwort auf die Rede von Theodore Locsin:

If a highly educated, respected authority like Congressman Locsin thought and felt this way towards the Moro people and Muslims in general, one can only surmise what an ordinary non-Moro, non-Muslim thinks about us. [...]

Fundamental Rights were laid down by Islam six hundred years before the concept of human rights was said to be introduced in the Magna Carta of Britain. They are Rights due to every single being, regardless of race, sex or religion. [...]

[...] when we speak of human rights in Islam we really mean that these rights have been granted by God; they have not been granted by any king or by any legislative assembly. The rights granted by the kings or the legislative assemblies, can also be withdrawn in the same manner in which they are conferred. But since in Islam human rights have been conferred by God, no legislative assembly in the world, or any government on earth has the right or authority to make any amendment or change in the rights conferred by God. No one has the right to abrogate them or withdraw them. [...]

The Filipino nation has not and from the recent debacles about the peace process, will never be able to accept us unconditionally for who and what we are. Yet, the Filipino nation denies us, even a glimpse of hope to regain our lives. What can be more cruel than that? [...]

Quelle: Mujiv S. Hataman (2008). *On being a Moro and a Muslim* (<http://blog.wyzemoro.com/on-being-a-moro-and-a-muslim/>)

inzwischen reif für eine Lösung ist. Noch immer hat sich die Hoffnung als Chimäre erwiesen. Obgleich der Bürgerkrieg inzwischen bald 40 Jahre im Gang ist, ist ein Weg aus der Gewalt nicht in Sicht. Dies liegt zum einen, wie oben argumentiert wurde, an der siedlerkolonialen Geschichte, deren Erbe unverändert konfliktstrukturierend fortwirkt. Es liegt aber auch an der spezifischen demokratischen Verfasstheit der Philippinen, die eine hochfragmentierte Politik und eine schwache Regierung hervorbringt, die generell unfähig ist, konsistente Politiken über längere Zeiträume erfolgreich zu verfolgen.

Konflikte, die für Verhandlungslösungen reif sind, setzen bestimmte Faktoren voraus. Wie William Zartman argumentiert, lösen Gegner ihre Konflikte „nur wenn sie dazu bereit sind – wenn Alternativen [...] blockiert sind und sich die Parteien in einer ungemütlichen und teuren misslichen Lage befinden. An diesem Punkt ergreifen sie Vorschläge, die üblicherweise schon seit langer Zeit in der Luft liegen und die erst jetzt attraktiv erscheinen.“¹⁴ Selbst gute Vorschläge haben keine Chance, wenn die Zeit für sie nicht reif ist.

Der „Reifegrad“ eines Konflikts hängt, folgt man Zartman, vor allem von zwei Faktoren ab: (1) müssen die Konfliktparteien die Situation als Patt interpretieren, das ihnen bzw. ihren Interessen schadet; (2) müssen sie davon überzeugt sein, dass es über Verhandlungen einen Ausweg geben kann. Beide Faktoren sind subjektiv – d.h. es geht darum dass die Konfliktparteien sie so wahrnehmen, nicht aber darum, ob sie „objektiv“ gegeben sind. Ein dritter Faktor spielt auch noch eine Rolle: die Konfliktparteien müssen starke Führungen haben, die als Repräsentanten der jeweiligen Seite anerkannt sind und die den Gehorsam der jeweiligen Seite auch sicherstellen können.

Wie also sieht es mit dem „Reifegrad“ des konkreten Konfliktes aus? Zunächst einmal interpretieren tatsächlich beide Hauptkonfliktparteien die Situation als Patt. Allerdings ist es aus Sicht der philippinischen Regierung wie auch der lokalen in Mindanao ansässigen christlichen Eliten kein sehr schmerzhaftes Patt. Erfolg oder Misserfolg in der Lösung des Konfliktes bringen kaum nennenswerten politischen Gewinn, die Kosten sind regional begrenzt und das



Der Krieg verschlingt Unsummen. Geld, das an anderer Stelle dringend benötigt würde. In den Gebieten der ARMM ist die Armutsrate fast doppelt so hoch, haben nur halb so viele Kinder einen Grundschulabschluss wie in den anderen Provinzen der Philippinen.

Foto: Ryan Anson

Thema ist öffentlich nur in Ausnahmesituationen prominent. Beide Hauptkonfliktparteien gehen tatsächlich auch davon aus, dass über Verhandlungen ein Ausweg gefunden werden könnte und haben sich in Jahren der Verhandlung diesem auch sichtlich angenähert.

Das zentrale Problem ist, dass die Regierung nicht als durchsetzungsfähiger Repräsentant der Philippinen agieren kann, sondern der Vetomacht einer großen Zahl von Akteuren ausgeliefert ist, die fundamental andere Interessen und eine sichtlich andere Kosten-Nutzen-Kalkulation aufweisen. De facto ist die Regierung zwar verhandlungsfähig, wenn sie, wie geschehen, keinerlei Informationen an die Öffentlichkeit gelangen lässt. Sie ist jedoch nicht fähig, Entscheidungen gegen Widerstand auch durchzusetzen. Dies gilt für starke Regierungen, wie die des früheren Präsidenten Ramos, die Kompromissen mit den Siedlern zustimmen müssen, die die Übereinkünfte massiv beschädigen und viel mehr für schwache, wie die gegenwärtige, von deren Versuchen der Konfliktlösung nur noch Scherben übrigbleiben.

Ein Ergebnis des Zusammenbruchs der Verhandlungen ist besonders dramatisch. Nicht die offensichtlich werdende Schwäche der Regierung, denn die bestand, wenn gleich weniger sichtbar, schon vorher, sondern vielmehr die Schwächung der Führung der MILF-Guerilla, die sich in den letzten

Jahren energisch für eine Disziplinierung in den eigenen Reihen, eine (begrenzte) Kooperation vor Ort, zur Einhegung kleinerer militärischer Auseinandersetzungen und für den unbedingten Primat der Friedensverhandlungen eingesetzt hat, obgleich eine Reihe von Kommandeuren eine aggressivere Gangart bevorzugt hätte.

Die katastrophalen Ergebnisse der letzten Monate scheinen ihren Gegnern Recht zu geben, die davon ausgehen, dass Verhandlungen nur eine Chance haben, wenn über militärische Aktionen die „Schmerzen“ für die andere Seite erhöht werden. Die verhandlungswillige zentrale Führung der MILF kann nun kaum noch Kompromisse eingehen, ohne in den eigenen Reihen in immense Schwierigkeiten zu geraten. Die gegenwärtige Situation birgt die Gefahr, dass eine Reihe von semi-autonomen Gewaltakteuren auf Mindanao und dem Sulu-Archipel die Hegemonie der MILF in Frage stellen und neue Allianzen schmieden.

Gefahr des anarchischen Nebeneinanders von Gewaltakteuren

Neben den bei weitem nicht immer disziplinierten Truppen der MILF finden sich in der Region eine große Zahl derartiger Akteure: Lokalpolitiker mit eigenen Privatarmeen, ehemalige MNLF-Einheiten, die

unter ihren Kommandeuren auch ein Jahrzehnt nach dem Friedensvertrag große Gebiete des Sulu-Archipels dominieren, semi-staatliche Milizen, bei denen vielfach nicht klar ist, wer das Kommando führt und wem gegenüber sie verantwortlich sind, Polizeikräfte, die den jeweiligen lokalen Machthabern zu Diensten sind, kriminelle Banden und die immer noch existente und scheinbar unbesiegbare Abu Sayyaf; hinzu kommen die Streitkräfte der Philippinen, sowie eine kleine Zahl amerikanischer Militärberater, die vor Ort in manchmal recht undurchsichtigen Rollen involviert sind.

Aus Sicht des philippinischen Staates mag dieses anarchische Nebeneinander durchaus reizvoll erscheinen. Eine MILF, die nur noch ein geschwächter Gewaltakteur neben und gegen viele andere wäre, wirkt auf den ersten Blick nicht unvorteilhaft, ein entsprechendes Szenario des „divide et impera“ erscheint als eine nicht zu verachtende Strategie, um Kompromisse, die die christlichen Regionen etwas kosten, zu vermeiden. Das Problem besteht zwar fort, kocht aber dauerhaft auf kleiner Flamme und die Auswirkungen auf den Rest der Philippinen bleiben marginal.

Freilich ist zu befürchten, dass die negativen Konsequenzen eines derartigen Szenarios schnell weit über Mindanao hinaus sichtbar werden. Wenn die MILF als Organisation massiv geschwächt wird, dann droht ein Zerfall der bislang zumindest leidlich bipolaren Gewaltstruktur. Das anarchische Nebeneinander der Gewaltakteure wird in einer massiven Zunahme der Gewalt und in ihrer Entgrenzung resultieren. Es wird keine Räume mehr geben, die als relativ sicher gelten, da unterschiedlich motivierte Gewalttäter in allen Räumen und Lebensbereichen aktiv sein werden.

Eine Reihe von MILF-Kommandeuren, die bislang ihren Kampf als Kampf um die Rechte der Muslime auf Mindanao begriffen und transnationalen islamistischen Bewegungen eher skeptisch gegenüberstanden haben, könnten zunehmend deren destruktive Strategie des Kampfes übernehmen – nicht Angriffe auf die gegnerische Konfliktpartei, sondern wahl- und ziellose Bombenanschläge in der Region aber auch darüber hinaus. Vereinzelt sind die Philippinen schon davon betroffen worden. Wenn das in stärkerem Maß geschieht, dann wird die Gewaltarena strukturell voll-

ständig umgestaltet und der Krieg wird in Manila ankommen – freilich ohne dass es dann noch einen autoritativen Partner geben wird, mit dem über einen tragfähigen Frieden verhandelt werden kann.

Staatsarme Räume als Brutstätten für internationalen Terrorismus

Schon allein deshalb muss alles Mögliche getan werden, damit die MILF als Organisation und zwar als starke Organisation überlebt. Paradoxerweise hat der philippinische Staat ein eminentes Interesse daran, seinen Kontrahenten zu stabilisieren. Es bleibt nur zu hoffen, dass die politischen Eliten das auch begreifen.

Die Internationale Gemeinschaft sollte danach streben, staatsarme Räume, die Rückzugsgebiete für internationale Terroristen sein können, oder aber solche Personen selbst hervorbringen, zu verhindern. Deshalb ist es wichtig, die einzige leidlich funktionsfähige Institution, die das Gewaltpotenzial dieser Region strukturieren und damit eben auch einhegen könnte, die MILF, zu stärken.

Der philippinische Staat ist als Ordnungsmacht keine ernsthafte Alternative. Von daher erscheint es sinnvoll, mittels symbolischer Politik die MILF-Führung sichtbar aufzuwerten. Die Region ist freilich politisch ein Minenfeld, in dem eine Vielzahl konkurrierender Akteure mit allen (!) Mitteln um Vorherrschaft, um Macht und Einfluss ringen. Insofern gilt es, sich sehr genau über die eigenen Ziele, die zur Verfügung stehenden Strategien, die zu erwartenden, wenngleich nicht intendierten Nebeneffekte und insbesondere über die Grenzen der Einflussnahme im Klaren zu sein. Ansonsten besteht die Gefahr für partikuläre Zwecke der einen oder anderen Seite instrumentalisiert zu werden.

Eine Stabilisierung der MILF ist für sich noch kein Weg zum Frieden, aber er bietet eine Chance, die weitgehend bipolare Strukturierung der Gewalt zu erhalten und damit auch eine Möglichkeit zu schaffen, sie in diesen Strukturen auch mit Hilfe internationalen Engagements (etwa allseits anerkannte internationale Beobachter, wie schon seit 2002) wieder auf das Niveau der letzten Jahre zurückzudrängen.

Anmerkungen

- 1 Supreme Court of the Philippines (2008). G.R. Nos. 183591, 183572, 183893 & 183591, October 14, 2008. (www.supremecourt.gov.ph/jurisprudence/2008/october2008/183591.htm). Diese wie auch alle folgenden Übersetzungen P.K.
- 2 Joyce Dalsheim 2004. Settler nationalism, collective memories of violence and the ‚uncanny other‘ In: *Social Identities*, Volume 10, Number 2, 2004, S. 151-170, Zitat S. 153. Zu den Spezifika des Siedlerkolonialismus siehe auch: Wolfe, Patrick (2001): „Land, Labor, and Difference. Elementary Structures of Race“. *The American Historical Review* 106/3, S. 866-906. (<http://www.historycooperative.org/journals/ahr/106.3/ah000866.html>).
- 3 Wolfe (2001), Absatz 5.
- 4 Für genaue Angaben siehe den Text des MOAD-AD und die dazugehörigen Anhänge auf der Internetseite der MILF-Guerilla (www.luwaran.com). Der Text ohne Anhänge findet sich auch unter: http://www.pcij.org/blog/wp-docs/GRP_MILF_MOA_on_Ancestral_Domain.pdf.
- 5 Supreme Court of the Philippines (2008), a.a.O.
- 6 Ebd.
- 7 MOAD-AD, S. 7 (z.B. auf www.luwaran.com)
- 8 Nachzulesen auf dem Webportal von Nord Cotabato (<http://northcotabato.net>).
- 9 Vizegouverneur Piñol, zitiert nach: Senate of the Philippines (2008): „Transcript of ‚Extended Kapihan‘ with Senators Mar Roxas and Noynoy Aquino, North Cotabato Vice-Gov. Manny Piñol and Iligan City Mayor Lawrence Cruz at the Senate Lounge“, 07.08.2008. Im Internet: http://www.senate.gov.ph/press_release/2008/0807_roxas2.asp.
- 10 Solicitor General's Manifestation on the GRP-MILF MOA. 19.08.2008. (Fotokopie des Originals)
- 11 Inquirer 21.08.2008. Arroyo shifts focus of peace negotiations 'From armed groups to communities'. Im Internet: <http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20080821-155958/Arroyo-shifts-focus-of-peace-negotiations>.
- 12 Zum folgenden siehe Eric Gutierrez (1999). The politics of transition. Im Internet zugänglich unter: <http://www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/transition-politics.php>, siehe auch: R.J. May (2002). *The Moro Conflict and the Philippine Experience with Muslim Autonomy*. Paper for CCPCSAP Workshop, Canberra, Sept. Im Internet zugänglich unter: rspas.anu.edu.au/papers/conflict/may_moro.pdf, sowie Kenneth E. Bauzon (1999): „The Philippines. The 1996 Peace Agreement for the Southern Philippines. An Assessment“. *Ethnic Studies Report XVII/2*, Kandy (Sri Lanka): International Centre for Ethnic Studies, S. 253-277
- 13 Gutierrez 1999. a.a.O.
- 14 William Zartman (2000), *Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond*. In: Stern, Paul C./ Druckman, Daniel (Hg.). *International Conflict Resolution after the Cold War*. Washington D.C. (National Academy Press), 225-250.
- 15 Supreme Court of the Philippines (2008), a.a.O.
- 16 Ebd.
- 17 Robert Hannigan, zitiert nach Alave, Kristine (2008). *British peace negotiator in RP*. 5. November, in: www.inquirer.net.

Das Urteil des Obersten Gerichts hat freilich ein Dilemma in aller Schärfe sichtbar gemacht. Die MILF geht davon aus, dass die Verfassung nicht als Grundlage einer möglichen Verhandlungslösung dienen kann, sondern notfalls an die in den Verhandlungen gefundenen Übereinkünften angepasst werden muss. Demgegenüber hat das Gericht explizit mit der Zielsetzung, „Kontrollprinzipien zu formulieren, durch die die [...] Regierung und ihre verhandlungsführende Instanz angeleitet werden“,¹⁵ unmissverständlich klar gemacht, dass eine jede Übereinkunft in einem Fall von solcher nationaler Tragweite sich im Rahmen der Verfassung bewegen und auch das Recht der Öffentlichkeit auf rechtzeitige Information gewahrt bleiben müssen.

Das aber öffnet die sensiblen Verhandlungen im Vorfeld von Vereinbarungen für politische Instrumentalisierungen aller Art und erscheint als beinahe sicheres Rezept für ein Desaster. Ein schmaler Ausweg, der von der derzeitigen schwachen Regierung kaum begangen werden kann, erscheint mittelfristig dennoch offen und wird vom Gericht auch ausgewiesen, wenn es argumentiert, dass „das souveräne Volk, wenn es dies wünscht, soweit gehen kann einen Teil des eigenen Territoriums an die Moros um des Friedens willens abzugeben, denn es kann die Verfassung ändern [...]“.¹⁶ Wenn nun mit dem Memorandum ein ungefährer Rahmen abgesteckt worden ist, der für die Muslime zu einer tragbaren Lösung führt, bleibt die Möglichkeit, die Verfassung im Vorfeld einer Unterzeichnung

so abzuändern, dass entsprechende Übereinkünfte verfassungskonform werden. Das heißt, es gilt, eine Übereinkunft antizipierend, einen Verfassungsrahmen zu schaffen, der diese Zukunftsvision integrieren könnte. Das aber ist in der kurzatmigen und hochfragmentierten philippinischen Politik mit ihrer Vielzahl kaum berechenbarer politischer Vetoakteure ein extrem komplexes Unterfangen mit geringen Erfolgsaussichten. Eine Zukunft hat der Frieden in den nächsten Jahren kaum.

Eine relative Befriedung ist das Äußerste, was erhofft werden kann. Trotz aller Rückschläge gilt es den Satz von Robert Hannigan, derzeit Sicherheitsberater des britischen Premierministers und früher ein führendes Mitglied der britischen Delegation bei den Nordirland-Verhandlungen, die zum Good Friday Abkommen von 1998 geführt haben, zu berücksichtigen, der sich im November 2008 auf den Weg in die Philippinen

machte, um den Fortgang des Friedensprozesses zu unterstützen:

„Am Wichtigsten ist es, weiter zumachen. [...] Ich denke es ist wichtig auf das Ziel zu blicken, den Preis des Friedens.“¹⁷

*Herzlichen Dank an Ryan Anson und Maike Grabowski für die Überlassung ihrer Fotos.



Dr. Peter Kreuzer, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK, ist Experte für politische Gewalt in Südostasien.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem das Projekt „Raketabwehrforschung International“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332