

EIN SCHRITT NÄHER AM FRIEDEN IN MINDANAO

// Auf den Philippinen besteht Hoffnung auf das Ende eines jahrzehntelangen Konflikts

Ende Januar ist der Friedensprozess in dem fünf Jahrzehnte währenden bewaffneten Konflikt zwischen muslimischen Rebellen und dem philippinischen Staat einen großen Schritt vorangekommen. Die lokale Bevölkerung stimmte einem Fahrplan und einer Verfassung für eine erweiterte und gestärkte autonome Region im mehrheitlich muslimischen Süden der Philippinen zu. Dieser Erfolg ist ein Ergebnis eines langen Lernprozesses. Unilaterales Handeln wich der Suche nach bilateralem Konsens, Kritiker wurden eingebunden. Vage Formulierungen in Übereinkünften, aus denen neue Konfrontation erwuchs, wichen präzisen Bestimmungen über die zukünftige Ordnung und die Verhandlungen wurden zunehmend widerstandsfähig gegen externe Versuche sie aus der Bahn zu werfen.



Plakate mit der Aufschrift „Yes to BOL“ zeigen die Zustimmung der Bevölkerung in Cotabato Stadt zum Bangsamoro Organic Law (Foto: © picture alliance/AA).

von Peter Kreuzer

Mit der Zustimmung der mehrheitlich muslimischen lokalen Bevölkerung (die *Bangsamoro*) zum *Bangsamoro Organic Law*, tritt ein Gesetz in Kraft, das die politische Ordnung der zukünftigen Autonomen Region der *Bangsamoro*, deren Stellung innerhalb der philippinischen politischen Ordnung, die Beziehungen zur nationalen politischen Ebene und den weiteren Weg zur neuen autonomen Region regelt. Die von Regierung und Rebellen ernannte Übergangsregierung, die *Bangsamoro Transition Authority*, muss nun innerhalb von drei Jahren eine Ordnung für die Region entwickeln, die die Interessen möglichst aller Stakeholder berücksichtigt und so eine Rückkehr der Bürgerkriegsgewalt der vergangenen Jahrzehnte verhindert.

Verhandlungen, Teillösungen und Abspaltungen

Ende der 1960er Jahre eskalierte der lange schwelende Konflikt zwischen den seit Jahrhunderten auf Teilen Mindanaos und dem Sulu-Archipel ansässigen Muslimen und den dort immer zahlreicher werdenden christlichen Siedlern aus anderen Teilen der Philippinen. 1971 begann die (muslimische) *Moro National Liberation Front* (MNLF) den bewaffneten Kampf um die Unabhängigkeit. Von der MNLF spaltete sich in den 1980er Jahren die *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) ab, die den Kampf fortführte, als sich die MNLF 1996 auf eine Friedensregelung einließ. Anfang der 1990er Jahre gründete sich die *Abu Sayyaf*, die vor allem durch Entführungen bekannt wurde. 2008 gab die MILF nach jahrelangen Verhandlungen endgültig und „offiziell“ die Forderung auf einen eigenen Staat auf. Sie unterzeichnete ein Memorandum mit der Regierung, das eine weitreichende Autonomielösung für die muslimischen Regionen vorsah. Als diese vom Obersten Gericht für verfassungswidrig erklärt wurde, reagierten radikale Gruppen innerhalb der MILF mit Angriffen auf Zivilisten. Eine von ihnen spaltete sich unter dem Namen *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF) ab; eine andere, die *Mau-te-Gruppe*, kam 2018 zu trauriger Berühmtheit, als sie in Zusammenarbeit mit Teilen der *Abu Sayyaf* die Stadt Marawi eroberte und erst nach Monaten wieder von dort vertrieben werden konnte.

Fehler der Vergangenheit: Unilateralität und mangelnde Inklusivität

Die Geschichte der Verhandlungen ist in diesem Konflikt beinahe so alt wie der Bürgerkrieg selbst.

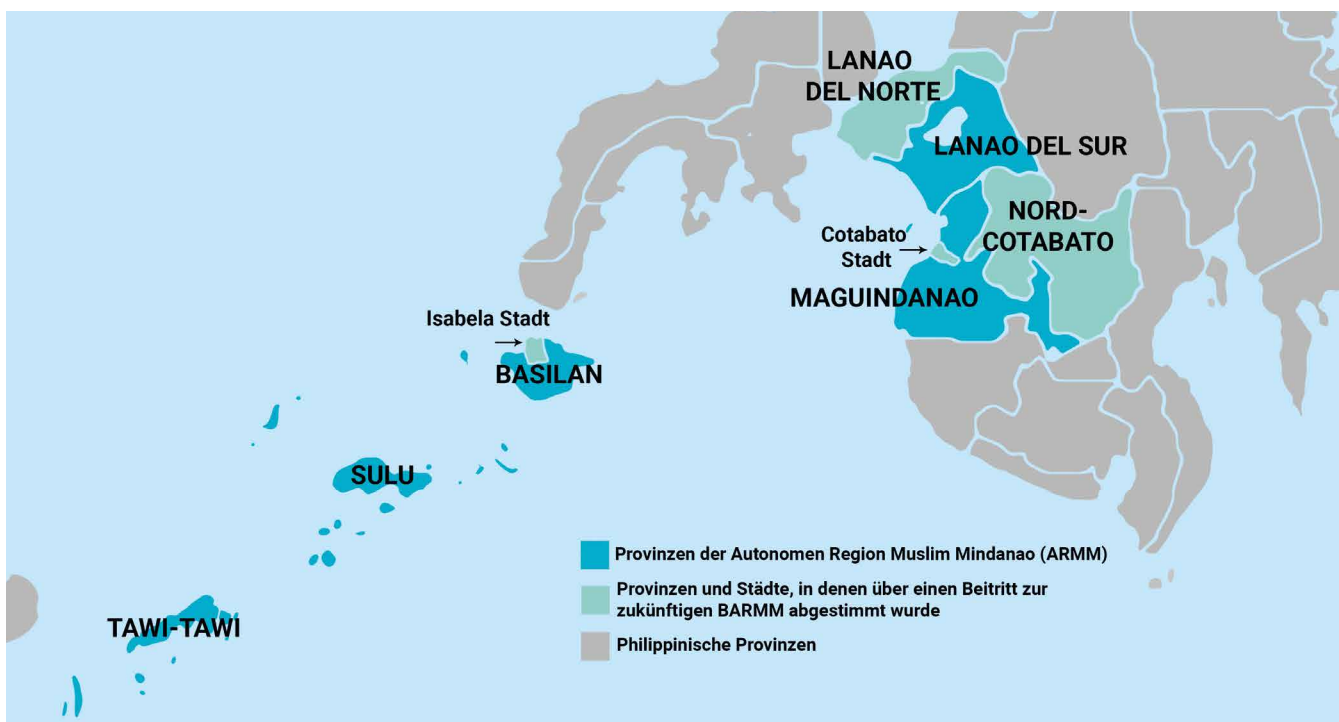
Der erste Friedensvertrag wurde 1976 unterzeichnet, von der philippinischen Regierung jedoch mit der Schaffung von zwei autonomen Regionen unilateral implementiert, weshalb die Rebellen der MNLF ihren Kampf fortsetzten. 1989 versuchte die philippinische Regierung nach gescheiterten Verhandlungen erneut unilateral und erfolglos mit einer neuen autonomen Region Frieden zu schaffen.

Deutlich wurde, dass unilaterale Regelungen ohne gegen die Rebellen kein Ende der Kämpfe brachten. Verhandlungen mit der MNLF führten 1996 zu einer neuen, diesmal von beiden Seiten getragenen, Regelung für die Autonome Region und deren Platz im philippinischen Ganzen. In der Implementierung wurde schnell deutlich, dass die Autonomie mangels eigener Kontrolle über ausreichende Ressourcen und eine Reihe anderer Beschränkungen weitgehend nur auf dem Papier bestand. Auch gelang es den vor Ort etablierten muslimischen Eliten, die die lokalen politischen Positionen monopolisierten, die Ex-Rebellen binnen weniger Jahre politisch wieder aus vielen der Positionen zu verdrängen, die sie im Gefolge der Friedensregelung eingenommen hatten.

Die *Moro Islamic Liberation Front*, der die Kompromissbereitschaft der MNLF entschieden zu weit gegangen war, führte den bewaffneten Kampf fort. Im Gefolge der Vereinbarung von 1996 schlossen sich ihr nicht nur unzufriedene Teile der MNLF an; die MILF gewann vor dem Hintergrund des weitgehenden

Versagens der Autonomieregelung auch eine wachsende Legitimität als Repräsentantin der Interessen der lokalen muslimischen Bevölkerung.

Parallel zur beschränkten Fortsetzung des bewaffneten Kampfes nahm die MILF schon Ende der 1990er Jahre erste Verhandlungen mit der Regierung auf, in die die Lehren einfließen, die man aus der Friedensregelung von 1996 gezogen hatte. Dabei wurde insbesondere auf die präzise Bestimmung der Rechte der zu schaffenden autonomen Region, die Sicherung der notwendigen Finanzmittel und die Kontrolle der Autonomiebehörden über die lokalen Ressourcen, die Industrie und den Handel geachtet. Die Verhandlungen kulminierten 2008 in einem Vorläufer des *Bangsamoro Organic Law* mit dem sperrigen Namen *Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD)*. Der scheinbare Erfolg führte in eine dramatische Krise, da es nicht gelungen war, eine Reihe von Oppositionspolitikern und christlichen Hardlinern aus Gebieten ins Boot zu holen, die an die zukünftige Autonomiezone angrenzen. Letztere sahen ihre Interessen verletzt, erstere spielten die populistisch-nationalistische Karte. Zusammen legten sie den Fall dem Obersten Gericht vor. Dieses erklärte die Übereinkunft für verfassungswidrig, was in einer Explosion der Gewalt resultierte, in der sich Wut und Enttäuschung von Teilen der MILF-Truppen Bahn brachen und die die Verhandlungen für längere Zeit zum Stillstand brachten.



In den Städten Isabela und Cotabato und den Provinzen Lanao del Norte und Nord-Cotabato wurde über einen Beitritt zur Autonomen Region der Bangsamoro (BARMM) abgestimmt (Vorlage: Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0, <https://bit.ly/1po0pxk>, Bearbeitung: HSFK).

Wachsende Inklusivität und Resilienz gegen extern induzierte Krisen

Trotzdem gelang es der MILF und der philippinischen Regierung in den folgenden Jahren den unterbrochenen Faden wiederaufzunehmen. Im Rahmen umfassender Konsultationen brachten sie praktisch alle Stakeholder für ein umfassendes Abkommen ins Boot, das 2014 unterzeichnet wurde. In der Folge entwickelte eine Kommission, in der alle ethnoreligiösen Gruppen der Region vertreten waren, unter beständiger Rückbindung an lokale Stakeholder das *Bangsamoro Basic Law*. Die nunmehr deutlich breiter aufgestellten Verhandlungen überstanden 2013 die Proklamation einer eigenständigen Republik für die Bangsamoro durch einen der MNLF-Führer, die anschließende Besetzung der Stadt Zamboanga durch Truppen der MNLF, und deren Vertreibung durch die philippinische Armee nach zweiwöchigen bewaffneten Auseinandersetzungen. Zwei Jahre später kam es 2015 zur Beinahe-Katastrophe, als eine Polizeieinheit, die in MILF-Gebieten einen radikalen Islamisten verhaften sollte, in einer bewaffneten Auseinandersetzung mit lokalen und MILF-Kräften vollständig ausgelöscht wurde. Dies brachte die Arbeiten an einer gesetzlichen Grundlage für eine erweiterte Autonomie zwar für lange Zeit zum Stocken, doch konnte wie schon 2013 ein Wiederaufflammen des Krieges verhindert werden. Dies gelang auch, als 2017 radikale Islamisten die weitüberwiegend muslimische Stadt Marawi besetzten und die Rückeroberung zur Zerstörung großer Teile der Stadt führten.

Trotz dieser Krisen konnte die *Bangsamoro Transition Commission* ihr Arbeitsergebnis im Sommer 2017 dem Präsidenten Rodrigo Duterte vorlegen. Ein Jahr später stimmten Parlament und Senat nach einer Reihe von Änderungen zu, sodass der Präsident diese Verfassung für die zukünftige *Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM)* und den Übergangsprozess als *Republic Act 11054* im Juli 2018 unterzeichnen konnte.

Mit der im Januar 2019 erfolgten Zustimmung von beinahe 90 Prozent der abgegebenen Stimmen in den Gebieten der bisherigen Autonomiezone gilt die neue Autonomieregelung als ratifiziert. Die Arbeit der *Bangsamoro Transition Authority* kann beginnen.

Gefahren unter Kontrolle

Die Aufgaben der Übergangsregierung sind immens. Sie agiert nicht nur als Interimsregierung, sondern ist unter anderem auch verantwortlich für die Schaffung einer parlamentarischen Geschäftsordnung, einer Wahlordnung, Steuerordnung, Abgabenordnung, eines Beamtendienstrechts und einer Gemeindeordnung sowie der Verwaltungsregeln für die zukünftige autonome Zone. Auch wenn hier einige Verzögerungen und Probleme zu erwarten sind, ist es doch in Anbetracht der erlernten



Präsident Rodrigo Duterte und MILF-Anführer Al Haj Murad Ebrahim präsentieren das *Bangsamoro Organic Law* (Foto: © picture alliance / AP Photo).

Resilienz gegen Krisen kaum denkbar, dass der Frieden daran scheitern könnte.

Problematischer ist, dass radikale islamistische Kräfte in Form der BIFF und *Abu Sayyaf* mit losen Banden zu ISIS und deren Ideologie fortbestehen. Diese sind allerdings deutlich geschwächt und werden in Anbetracht der breiten Kooperation gesellschaftlicher Gruppen im Prozess des Aufbaus einer neuen Ordnung und deren bisherigen Erfolgen im Umgang mit Krisensituationen kaum in der Lage sein, den weiteren Weg zu behindern. In der Volksabstimmung votierte auch die Mehrheit der Bürger der Stadt Cotabato für die Inklusion in die neue Autonome Region. Damit geht die Anomalie zu Ende, dass die „Hauptstadt“ der autonomen Region administrativ nicht zur Region gehörte. Ebenfalls positiv ist, dass die politische Elite der mehrheitlich christlichen Nachbarprovinz Nord-Cotabato ihren Widerstand aufgegeben hat. Damit konnten nun mehrere Gemeinden mit überwiegend muslimischer Bevölkerung frei darüber entscheiden, ob sie sich ebenfalls der neuen Autonomen Region anschließen wollen. Dies geschah mit durchgängig positivem Ausgang.

Ergebnis der Volksabstimmung vom 21. Januar 2019 in den Provinzen der alten Autonomen Region

Provinz	Ja-Stimmen in Prozent
Basilan	95,8
Lanao del Sur	98,1
Maguindanao	98,5
Sulu	45,7
Tawi-Tawi	93,9
insgesamt	88,6

Zum Autor

Dr. Peter Kreuzer ist Vorstandsmitglied und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich Innerstaatliche Konflikte an der HSFK. In seiner Forschung fokussiert er sich auf ethnokulturelle Konflikte und maritime Territorialkonflikte in Südost- und Ostasien.

Kontakt kreuzer@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

Alte Probleme in neuem Gewand

Schwieriger ist die Situation in der Provinz Sulu: Sie ist ein Kernbestandteil der alten wie der zukünftigen Autonomen Region der Bangsamoro, obgleich deren Bevölkerung mehrheitlich gegen die Inklusion in Letztere gestimmt hat. Ebenso problematisch ist die Situation in der Provinz Lanao del Norte, wo, wie in Nord-Cotabato, die Bevölkerung mehrerer Gemeinden darüber abstimmen durfte, ob sie der neuen Autonomen Region angehören wollte. Obwohl es hier eine überwältigende Zustimmung der Bevölkerung gab, dürfen sie sich trotzdem nicht der Autonomen Region anschließen, da dies von der Mehrheit einer provinziellweiten Abstimmung abhängig war – in der jedoch die Nein-Stimmen stark überwogen.

Hinzu kommt, dass der muslimische Gouverneur der Provinz Sulu, Abdusakur Tan II, vor dem Obersten Gericht der Philippinen gegen die neue regionale Ordnung klagt, weil diese die philippinische Verfassung verletze und die einzelnen Teile der früheren Autonomen Region nicht eigenständig entscheiden könnten, ob sie der neuen Region beitreten wollen.

Sowohl im Fall von Sulu als auch von Lanao del Norte wurden lokale Willensbekundungen durch die Regeln der Volksabstimmung wirkungslos. Dies schafft Konflikt- und Gewaltpotenzial, wird den Friedensprozess allerdings mit aller Wahrscheinlichkeit nicht aus der Bahn werfen. Allerdings verweisen beide Fälle auf ein altbekanntes Problem, das ein bedeutendes, vom politischen Konflikt zwischen den Bangsamoro und dem Staat unabhängiges Gewaltpotenzial birgt: die weitgehende oder sogar totale politische und ökonomische

Kontrolle mächtiger politischer Akteure – einzelne Machthaber oder Familien – über Städte oder Landkreise bis hin zu Provinzen.

Der von der Tan-Familie beherrschten Regierung der Provinz Sulu geht es mit ihrer Verfassungsklage um den drohenden Kontrollverlust, der ihnen in einer Autonomen Region droht, in der, anders als bisher, die Provinzen der Region teilweise untergeordnet werden. In Lanao del Norte, einer vorwiegend christlichen Provinz, führte die herrschende muslimische Dimaporo-Familie die Kampagne gegen den Beitritt einzelner vorwiegend muslimischer Gemeinden zur neuen Autonomen Region. Das könnte zu größeren Problemen führen, da diese Gebiete von einem unter dem Namen „Commander Bravo“ berühmten berüchtigten Feldkommandeur der Streitkräfte der MILF kontrolliert werden, der sie in die Autonome Region führen möchte.

Wenn in den folgenden Jahren die *Bangsamoro Transition Commission* neue politisch-administrative Strukturen und Regeln für die autonome Region entwickelt, so wird sich dies notwendigerweise auf die Machtbalance zwischen den Familien aber auch den Rebellengruppen auswirken, die vor Ort bestimmte Territorien kontrollieren oder um Kontrolle kämpfen. Ob es in einer hochgerüsteten Region gelingt, Managementmechanismen und Sicherheitskräfte zu etablieren, die als neutral respektiert und damit in die Lage versetzt werden, diese Konflikte einzuhegen oder zu unterbinden, ist die große Unbekannte der nächsten Jahre.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

