

von
**Elisabeth
Strohscheidt
und Elmar Noé**

Elmar Noé ist seit 2002 als Länderreferent in der Asienabteilung des Bischöflichen Hilfswerks MISEREOR tätig. Seit 2008 ist er zuständig für die Zusammenarbeit von MISEREOR mit Partnerorganisationen in den Philippinen.

Elisabeth Strohscheidt arbeitet seit 2012 als Fachreferentin für Friedensförderung und Konflikttransformation für MISEREOR; zuvor war sie fast 10 Jahre als Menschenrechtsreferentin in der damaligen Abteilung Entwicklungspolitik von MISEREOR tätig.

Bangsamoro: Steiniger Weg zum Frieden

Der vielversprechende Friedensprozess in den muslimisch dominierten Gebieten Mindanaos erfuhr Ende 2015 einen herben Rückschlag. Damals verzögerte der philippinische Kongress die Abstimmung über das Bangsamoro Basic Law (BBL) so lange, dass eine Entscheidung in der Amtszeit von Präsident Aquino nicht mehr möglich war. Vor allem die muslimische Bevölkerung in Mindanao war vom Scheitern der Verabschiedung des BBL tief enttäuscht. Dass diese Enttäuschung nicht in großflächige Gewalt umschlug, ist zu einem erheblichen Teil den intensiven Bemühungen zivilgesellschaftlicher Kräfte zu verdanken, die über die Jahre der Verhandlungen hinweg immer wieder Transparenz über den Prozess hergestellt hatten, was wiederum erheblich zu dessen Akzeptanz in der Bevölkerung beitrug.

Hinzu kommt, dass große Teile der kämpfenden Parteien – sowohl der muslimischen Gruppierungen als auch in der Armee – kriegsmüde sind. Zudem ist während der langjährigen Verhandlungen zwischen MILF-Kämpfern und Armee ein belastbares Vertrauen entstanden, so dass vereinbarte Waffenstillstände auch in Krisensituationen Bestand hatten und haben, und dass funktionierende Kommunikationskanäle etabliert werden konnten. Die Tatsache, dass nach dem Scheitern des BBL im Kongress die Verhandlungsdelegationen beider Seiten den Dialog sehr schnell wieder aufgenommen haben, war ein wichtiger Schritt, um zumindest die bisherigen Verhandlungsergebnisse abzusichern.

Die Wahl von Rodrigo Duterte zum philippinischen Präsidenten weckte auf vielen Seiten die Hoffnung, dass er dem Friedensprozess einen neuen und positiven Impuls geben kann. Acht Monate nach dem Amtsantritt von Duterte zeigen sich jedoch die Schwierigkeiten auf dem steinigen Weg zum Frieden.

Am 7. November unterschrieb Präsident Duterte den Präsidialerlass Nr. 8, zur Fortsetzung des Mandats der »Bangsamoro Transition Commission« (BTC). Mit neuen und mehr Mitgliedern soll diese Kommission bis Juli 2017, rechtzeitig zur nächsten Rede Dutertes zur Lage der Nation, das BBL überarbeiten. Dabei sollen die Interessen bisher vernachlässigter Gruppen ebenso berücksichtigt werden, wie Kritik und Anfragen verschiedener Kongressabgeordneter und SenatorInnen an dem bisherigen Entwurf des BBL.

Hürden und Hindernisse im Prozess

Es dauerte über drei Monate bis die 21 Mitglieder der BTC am 10. Februar 2017 ernannt wurden. Zehn

Mitglieder wurden von Regierungsseite ernannt und elf durch die MILF. Der Auswahlprozess ist jedoch selbst für Insider im Detail kaum durchschaubar. Während die MILF offenbar Mitglieder aus ihren eigenen Reihen benannt hat, setzte die Regierung auch Mitglieder aus Gruppen ein, die bisher nicht im BTC vertreten oder an den Friedensverhandlungen beteiligt waren, wie z. B. die sog. SEMA Fraktion der MNLF, VertreterInnen der Local Government Units, der Autonomen Region Muslim Mindanao (ARMM), der christlichen Siedler oder der nicht-islamisierten indigenen Völker. Während die Vielfalt in der Zusammensetzung der BTC sicher ein Schritt hin zu mehr Inklusivität ist, birgt sie auch Risiken. So ist unklar, inwieweit die ernannten Mitglieder als RepräsentantInnen von ihren jeweiligen Gruppen akzeptiert werden. In der erweiterten und neu zusammengesetzten Gruppe, unter hohem Zeitdruck, zu gemeinsamen Positionen zu kommen dürfte ebenfalls schwierig sein.

Während die SEMA Fraktion der MNLF bereit ist, sich auf der Grundlage des BBL an den derzeitigen weiteren Verhandlungen zu beteiligen, lehnen andere MNLF-Fraktionen dies ab. Die Regierung hat daher parallel Verhandlungen mit der MNLF Fraktion um deren Gründer Nur Misuari begonnen, die an deren Verhandlungen zur Umsetzung des *Final Peace Agreement* von 1996 anknüpfen. Geplant ist nun, dass die Nur-Misuari Fraktion der MNLF bis Juli 2017 einen eigenen Entwurf für ein Autonomiegesetz erarbeitet.

Als Folge dieser zwei parallelen Verhandlungsprozesse würden – so die bisher wahrscheinlichste Variante – dem Kongress im Juli beide Entwürfe vorgelegt werden, der diese dann in einem Gesetzentwurf zusammenführen müsste. Ein äußerst ambitioniertes Vorhaben, mit vielfältigen Risiken. Es ist derzeit völlig offen, wie die Bevölkerung in der Bangsamoro Region und die Konfliktparteien auf einen Kompromiss reagieren würden, der möglicherweise den kleinsten gemeinsamen Nenner abbildet und eventuell wesentliche Elemente des BBL Entwurfs von 2015 ausklammert.

Ein Hauptanliegen von Präsident Duterte ist eine Verfassungsreform, mit dem Ziel, föderale Strukturen zu stärken. Dies könnte die Akzeptanz eines überarbeiteten BBL ebenfalls gefährden. BeobachterInnen befürchten, dass jene Elemente im bisherigen BBL-Entwurfs, die von einigen Kongressabgeordneten als verfassungswidrig eingestuft wurden, aus dem überarbeiteten Entwurf herausgenommen werden könnten, um sie erst im Rahmen einer Verfassungsreform wieder aufzugreifen. Dazu gehören unter anderem territoriale Fragen, Fragen zur Hoheit über bestimmte natürliche Ressourcen, bis hin zu Fragen der inneren

Sicherheit oder der Möglichkeit zur Aufnahme internationaler Kredite. Sollten solche Fragen aus den Verhandlungen ausgeklammert und auf die Ebene der Verhandlungen um föderale Strukturen verschoben werden, könnte dies in der Praxis zu einer zeitlich unbestimmten Vertagung der Entscheidung über wichtige Teile des BBL führen. Es steht zu befürchten, dass eine solche Verzögerung zu Enttäuschungen führen und Nährboden für eine weitere Radikalisierung in der Bangsamoro-Region bieten würde.

Bereits jetzt erlebt die Region immer häufigere Angriffe von radikalislamistischen Gruppierungen und Terrororganisationen, wie der Maute-Gruppe, der *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* oder der Abu Sayyaf. Ein weiteres Erstarken dieser Gruppen könnte eine ernstzunehmende Gefahr für den Friedensprozess darstellen. Partnerorganisationen des katholischen Hilfswerks MISEREOR in Mindanao sehen als treibende Kraft für die Radikalisierung vor allem junger Muslime weniger ausländische Einflussnahme (z. B. über den IS oder andere extreme sunnitische Kräfte) als vielmehr die Frustration über einen sich in die Länge ziehenden und von Rückschlägen geprägten Friedensprozess.

Des Weiteren stellen die gewaltsam ausgetragenen Konflikte zwischen Clans und Generationen übergreifende Familienfehden (Rido) nach wie vor eine ernsthafte Gefahr für den Frieden dar.

Unterstützende Mechanismen und Institutionen

Damit der Friedensprozess Erfolg hat, wird es entscheidend sein, Abgeordnete in Manila wie auch die breite Bevölkerung im Prozess mitzunehmen – auch wenn dies angesichts des oben genannten Zeitdruckes sehr schwierig sein wird. Helfen können und sollen unter anderem die »Friedenstische« (*peace tables*), die derzeit in verschiedenen Regionen (die Rede ist von Nord-Cotabato, Luzon, Visayas und Mindanao) eingerichtet werden. Bislang ist noch wenig darüber bekannt, wie diese Friedenstische konkret organisiert und arbeiten werden, und bis Mitte Februar waren sie noch nicht offiziell eingerichtet. Soviel scheint klar: sie sollen als öffentlicher Resonanzboden dienen, auch für diejenigen Gruppierungen und Bevölkerungsteile, die nicht in der BTC und den offiziellen Friedensverhandlungen vertreten sind.

Des Weiteren soll dem BTC eine Art beratende Versammlung, die »*Bangsamoro Assembly*«, zur Seite stehen. Sie soll der BTC bei der Formulierung des neuen Gesetzentwurfes beraten und eine Beteiligung von mehr Bevölkerungs- und Interessengruppen in der Bangsamoro-Region sicherstellen. Auch diese Versammlung ist, ebenso wie die Friedenstische, noch nicht eingerichtet. Beide Prozesse, Assembly und Friedenstische, können dazu beitra-

gen, die Inklusivität des Prozesses zu unterstützen. Wie dies jedoch in nur fünf Monaten erreicht werden soll, bleibt unklar.

Bekannt und bewährte internationale Mechanismen zur Unterstützung des Friedensprozesses – wie die *International Contact Group*, das *International Monitoring Team*, der *Independent Decommissioning Body* oder das *Tripartite Monitoring Team* – bestehen weiter, zumindest auf dem Papier. Allerdings sind sie zurzeit inaktiv und es herrscht Unklarheit über ihre neue Rolle und ihr jetziges Mandat. Denn offiziell geht es inzwischen nicht mehr um die Ausarbeitung des Friedensabkommens, sondern um dessen Umsetzung. Auch steht zu vermuten, dass unter Duterte die Wertschätzung der philippinischen Regierung für die internationalen Monitoring- und Beratungsmechanismen erkennbar abnehmen wird. Deshalb sind sie aber nicht weniger wichtig. Im Gegenteil. Insbesondere die Mechanismen zur Überwachung der Waffenstillstandsabkommen und zur Unterstützung der »Normalisierung« sind gerade in der derzeitigen Übergangsphase von höchster Relevanz, um ein Wiederaufflammen von Gewalt zu verhindern – und um dort, wo es geschieht, dies zumindest zu dokumentieren. Das gilt für die internationalen wie für die lokalen Mechanismen.

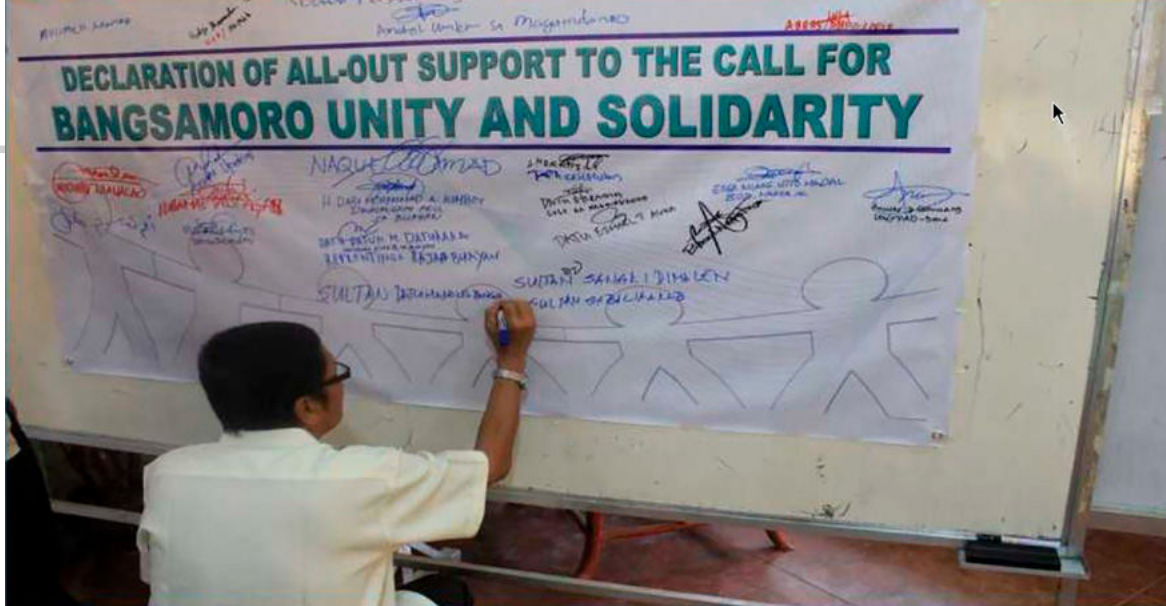
Die philippinische Zivilgesellschaft: ein Schlüsselfaktor für den Frieden

Gerade in dieser fragilen Situation ist es wichtig, dass zivilgesellschaftliche Organisationen sich weiterhin sowohl in der Aufklärung über die Hintergründe und Ursachen des Konfliktes, als auch in der Vermittlung von Informationen über den Friedensprozess engagieren. Soziale Medien spielen vor diesem Hintergrund eine immer wichtiger werdende Rolle. Nur wenn es gelingt, breite Teile der Bevölkerung mitzunehmen, haben die Friedensverhandlungen Aussicht auf Erfolg. Die vielen großen und kleinen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf den Philippinen, die

Die Schlichtung teils über Generationen andauernder Konflikte zwischen kulturellen, religiösen und ethnischen Gruppen in der Bangsamoro-Region gehört zu den zentralen Aufgaben zivilgesellschaftlicher Organisationen. Quelle: Consortium of Bangsamoro Civil Society Inc.



Zentrale Gruppen und Persönlichkeiten in der Region davon zu überzeugen sich öffentlich zum Friedensprozess zu bekennen ist ein wichtiger Aspekt zivilgesellschaftlicher Advocacyarbeit. Quelle: Consortium of Bangsamoro Civil Society Inc.



sich über Jahre und Jahrzehnte hinweg nicht haben entmutigen lassen, für den Frieden einzutreten, verdienen Anerkennung, Respekt und Unterstützung. Sie haben entscheidenden Anteil daran, dass in der Autonomen Region Bangsamoro inzwischen mehr Menschen in relativem Frieden leben können und trotz vieler Rückschläge Aussicht auf einen dauerhaften Frieden besteht.

Insbesondere mit Blick auf die Einstellung der christlichen Bevölkerung in der Bangsamoro Region ist es wichtig, Verständnis dafür zu schaffen, dass ein zentrales Anliegen der muslimischen Bevölkerung Mindanaos die Anerkennung erlittenen Unrechts ist – nicht etwa Vergeltung oder die Wiederherstellung des vorkolonialen Zustandes. Das Misstrauen der christlichen Bevölkerung gegenüber dem Friedensprozess und auch ihre Angst vor Verhandlungsergebnissen, die sie marginalisieren könnten, sind groß. Hier trägt insbesondere die katholische Kirche ein hohes Maß an Verantwortung. Die Oblate Missionary Foundation (OMF) hat deshalb Dialogprozesse in vielen katholischen Pfarrgemeinden der Diözese Cotabato, einer der vom Bürgerkrieg hauptsächlich betroffenen Regionen Mindanaos, begonnen. OMF hat dabei festgestellt, dass sich Vorurteile bereits dadurch reduzieren lassen, dass man den christlichen BewohnerInnen Mindanaos ein Verständnis der wahren Geschichte der Region vermittelt. Diese wird bisher nicht einmal in den Schulen gelehrt. Und die Abgeordneten im fernen Manila, die letztlich über Gesetzesvorlagen wie die oben genannten entscheiden, kennen sie auch nicht. Eine entsprechende Änderung der Lehrpläne wäre somit schon eine relativ einfache und nahe liegende Maßnahme, um der Bildung von Vorurteilen – Grundlage und Nährboden struktureller und physischer Gewalt – entgegenzuwirken.

Fazit

Duterte hatte der muslimischen Bevölkerung im Wahlkampf Wiedergutmachung versprochen. Er selbst kommt aus Mindanao. Dies hat wesentlich

dazu beigetragen, dass er auf Mindanao von so vielen gewählt wurde. »Präsident Duterte mit seinem großen politischen und sozialen Kapital kann sehr vieles bewirken. Er kann den Friedensprozess gelingen– oder auch scheitern lassen.« So ein muslimischer Misereor-Partner kürzlich im Gespräch mit uns. Inzwischen sind jedoch erhebliche Zweifel angebracht, dass Duterte den Wunsch der Moros nach Anerkennung erlittenen Unrechts wirklich versteht und es bleibt abzuwarten, wie sehr ihm ein dauerhafter Frieden in der Bangsamoro-Region und für ganz Mindanao wirklich ein Anliegen ist. Sorgen bereitet dementsprechend die kürzliche Entscheidung Duterter die mit so viel Enthusiasmus wieder aufgenommenen Friedensgespräche mit der National Democratic Front nach ersten Schwierigkeiten im Prozess gleich wieder zu beenden, den einseitig erklärten Waffenstillstand zu kündigen und umgehend einen »totalen Krieg« gegen die New People's Army (NPA) zu erklären. Er nimmt damit auch eine neuerliche Gewalteskalation in Teilen Mindanaos in Kauf. Die Tatsache, dass Duterte auch die Menschenrechte mit Füßen tritt und sein sogenannter Krieg gegen die Drogen bereits viele Tausend Menschen das Leben gekostet hat, birgt die Gefahr, zur Verrohung in der Gesellschaft beizutragen und Gewalt als scheinbar legitimes Mittel der Konfliktlösung noch hoffähiger zu machen. Der Leiter einer katholischen Partnerorganisation von Misereor aus der Region Cotabato, bat Misereor in diesem Zusammenhang eindringlich um fortgesetzte Unterstützung und Solidarität. »Bitte unterstützen Sie uns weiter, [...] in welcher Weise auch immer Sie können. Schließlich sind wir alle Menschen, und wir gehören zu derselben Menschheitsfamilie. [...] Wir müssen zusammenarbeiten, um diese Welt zu einem friedlichen und schönen Platz für alle von uns zu machen, in dem jede und jeder glücklich sein wird«. Neben größerem Verständnis füreinander werden vor allem institutionelle Reformen, strukturelle Veränderungen und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts der Schlüssel zum Erfolg des Bangsamoro-Friedensprozesses sein. Daran gilt es, gemeinsam weiter zu arbeiten. ■