

Ein bisschen Frieden, ein bisschen Wohlstand

Die europäische Entwicklungspolitik in Mindanao zwischen Terrorismus- und Armutsbekämpfung

Die an Rohstoffen so reiche Insel Mindanao gilt heute als das Armenhaus der Philippinen, vor allem die von Moros (Muslimen) und Lumads (Indigenen) bewohnten Gebiete weisen statistisch wenig erbauliche Sozialindizes auf.

Stefan Khittel

Ein wichtiger Bestandteil des 1996 mit der MNLF (*Moro National Liberation Front*) geschlossenen Friedensvertrages war ein umfangreiches Entwicklungsprogramm, das sowohl die vormaligen Kämpfer versorgen und wieder in die Gesellschaft eingliedern als auch die daniederliegende Wirtschaft generell ankurbeln sollte. Nicht zuletzt sollte mit dem Programm die allgemeine Armut im großen Stil bekämpft werden. Die meisten dieser Projekte wurden nicht von der philippinischen Regierung direkt übernommen, sondern vorwiegend der *United States Agency for International Development* (USAID) überlassen, womit das Scheitern dieses überaus ambitionierten Programms voraussehbar war (siehe Fotos S. 73).

Auf der politischen Ebene blieb einerseits das Problem der ehemaligen MNLF Kämpfer bis heute bestehen. Die vorgesehene Integration der Rebellen-truppe in die offiziellen Streitkräfte erwies sich als schwieriger als angenommen und auch in der Polizei kam es zu diversen Streitigkeiten, wie und vor allem wie viele der Kämpfer integriert werden sollten. Die schon vor dem endgültigen Friedensvertrag gegründete ARMM (*Autonomous Region of Muslim Mindanao*) wurde informell der MNLF – Führung »übergeben«. Jedoch nur kurzfristig, denn nach vielen Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung und den lokalen Datus, den Führern unterschiedlicher Clans, wurde die MNLF-Führung 2005 abgewählt.

Das Jahr 2001 brachte ein zwiespältiges Ergebnis für den Frieden in Mindanao. Einerseits schien es, dass der Friedensprozess mit dem Tripoli-Abkommen

zwischen MILF (*Moro Islamic Liberation Front*) und der philippinischen Regierung besser als zuvor verlief, während andererseits der 11. September und der danach von den USA ausgerufene »weltweite Krieg gegen Terrorismus« die internationalen Aussichten verdüsterte. Der Friedensprozess geriet immer wieder in schlimme Bedrängnis. Dennoch wurde an der Umsetzung des Tripoli-Abkommens weiter gearbeitet und es schien 2008 als stünde ein Friedensvertrag und somit ein gutes Ende unmittelbar bevor. Dann zog sich jedoch die malaysische Regierung aus dem internationalen Waffenstillstandsmoitoring zurück und der Oberste Gerichtshof erklärte das zentrale Memorandum des Friedensabkommens (*Memorandum of Agreement on Ancestral Domain – MoA-AD*) für verfassungswidrig. Das Thema Entwicklung spielte übrigens nach den negativen Erfahrungen der MNLF in diesen Verhandlungen eine weniger herausragende Rolle.

Der Wirren des Friedensprozesses mit der MILF nicht genug, hat der gemeinsam mit den US-Streitkräften geführte Antiterrorkrieg gegen die Abu-Sayyaf Gruppe (ASG) das Verhältnis der lokalen muslimischen Bevölkerung zur Staatsmacht nachhaltig getrübt. Marodierende Banden und paramilitärische Gruppierungen tragen ein Übriges zur Verunsicherung der Menschen im islamischen Teil Mindanaos bei.

Das ist, kurz gefasst, der Kontext des bewaffneten Konflikts, in dem die Europäische Kommission sowie die deutsche *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als auch in der humanitären Hilfe konflikt-sensible Maßnahmen einzusetzen versuchten, die auch als Alternative zu den kriegerischen Bemühungen der USA gesehen werden könnten. Dabei ist festzustellen, dass der Sicherheitsaspekt seit den 1990er Jahren einen immer stärkeren Einfluss auf die EZ ge-

Der Autor arbeitet am Österreichischen Institut für Internationale Politik in Wien.

nommen hat; und der 11. September 2001 dabei einen schon vorhandenen Trend nachhaltig verstärkte.

Deutsche Interventionen

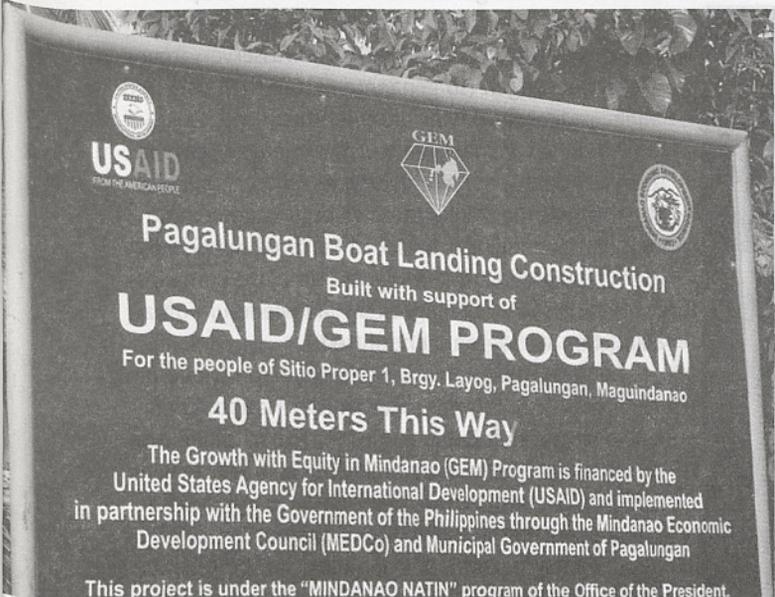
In Deutschland gab es eine, von vielen außerhalb der EZ Szene unbemerkte, Reaktion auf den 11. September. Ende 2001 wurde von der Bundesregierung ein drei Milliarden Euro schweres Anti-Terror-Paket (kurz ATP) geschnürt. Dabei fiel auch ein schmales Stück des Kuchens für die EZ ab, und zwar etwas mehr als 30 Millionen Euro, das für entwicklungspolitische Sondermaßnahmen verwendet werden sollte. Das in zwei Tranchen überwiesene Geld stellte die einzelnen Länderbüros vor erhebliche organisatorische Schwierigkeiten. Im Fall der Philippinen, obzwar damals ein Partnerland der deutschen EZ mit dem schwerpunktmäßig kooperiert wurde, hatte sich die GTZ aus dem nun plötzlich wegen des bewaffneten Konfliktes besonders relevanten Mindanao schon in den 1990er Jahren zurückgezogen, um sich regional auf andere Gebiete zu fokussieren.

Nach offizieller Festlegung gab es vier thematische Hauptbereiche, worin die GTZ auf den Philippinen tätig war: (1) Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS, (2) Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft, (3) Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und (4) Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung (siehe auch Artikel S.69). Mit dem Anlaufen des ATP-Programms der deutschen Bundesregierung wurde eine eigene Projektschiene für Konfliktprävention eröffnet. Nach einer Koordinationssitzung der deutschen Botschaft mit den Parteistiftungen und dem *Deutschen Entwicklungsdienst* (DED)

wurde beschlossen, dieses Sonderprogramm in Mindanao durchzuführen, nicht zuletzt wegen des langen bewaffneten Konflikts. Die Maßnahmen sollten, um möglichst breite Streuung und zugleich Effizienz unter den Bedingungen eines beschränkten Zeitrahmens zu garantieren, im Rahmen eines Fonds ausgewählt und finanziert werden.

Nach ersten vergeblichen Bemühungen, verlässliche Projektpartner zu gewinnen, wurde ein ehemaliger Mitarbeiter des *United Nations Development Programme* (UNDP); der eineinhalb Jahrzehnte EZ-Projekterfahrung besaß und über sehr gute Kenntnisse der lokalen Verhältnisse verfügte, als Programmmanager vor Ort engagiert. Die Auszahlung der vorgesehenen Mittel erfolgte in zwei Tranchen, die erste zu 300.000 und die zweite zu 200.000 Euro. Insgesamt wurden mit diesem Geld zwanzig Projektvorschläge in das Sonderprogramm aufgenommen.

Die Erfahrungen, ausgewertet zunächst in einem Workshop mit den Projektpartnern in Mindanao, scheinen gemischt zu sein. Zunächst erfolgte die Mittelvergabe seitens des Bundesministeriums relativ zügig, so dass rasches Handeln gefordert war. Angesichts der Notwendigkeit der schnellen Umsetzung und gewisser Skepsis der philippinischen Behörden, kurzfristig vom verhandelten Programmschema abzuweichen, wurde entschieden, das Geld in Form eines Fonds vorwiegend NGOs und Graswurzelorganisationen zur Verfügung zu stellen. Die beiden konzeptionellen Schwerpunkte der 20 Projekte waren einerseits die Armutsminderung durch Unterstützung von Initiativen zur Einkommens-, Beschäftigungs- sowie Gesundheitsförderung und andererseits die Friedensentwicklung durch Unterstützung von Initiativen zur Konflikttransformation und Friedensförderung. All dies sollte erreicht werden durch geographisch breit gestreute Projekte, die verschiedenste



Eines der Projekte von USAID, die der Bevölkerung rein gar nichts gebracht haben.

Fotos: S. Khittel

Interventionsansätze versuchten. Als direkte Folge dieser Sondermittel ist ab 2005 die »Unterstützung der Friedensarbeit in Mindanao« in das »normale« GTZ-Programm für die Philippinen übernommen worden.

Ein europäischer Ansatz

Der Ansatz der EU Kommission war mit einer größeren Ausnahme eher konservativ angelegt. Es wurden die bestehenden Programme weitergeführt, die hauptsächlich im Bereich der nachhaltigen und der integrierten ländlichen Entwicklung angesiedelt waren und Armutsbekämpfung für alle Teile der Bevölkerung anstrebten. Ohne diese Paradigmen zu hinterfragen, wurde versucht, an den Konflikten vorbei zu agieren. Zudem war die EU-Kommission immer peinlich auf das Einverständnis der philippinischen Behörden bedacht, was langwierige Verhandlungen mit einschloss.

Das GOP-UNDP-EC IDP-Programm (*Government of the Philippines-United Nations Development Programme- European Community Internally Displaced People) Programme on Rehabilitating Internally Displaced Persons and Communities in Southern Philippines* jedoch, welches von Januar 2004 bis Januar 2006 lief und über ein Gesamtvolumen von drei Millionen Euro verfügte, legte den Fokus auf drei Hauptkomponenten: (1) Humanitäre Hilfe und Vertrauensbildende Maßnahmen, (2) Rehabilitationsmaßnahmen und (3) Friedenskultur und Zugang zum Rechtssystem.

Die erste Komponente bestand aus Maßnahmen, die klassische humanitäre Notfallmaßnahmen umfassten, also vorwiegend Wasser- und Nahrungsmittelversorgung von Menschen, die sich auf der Flucht

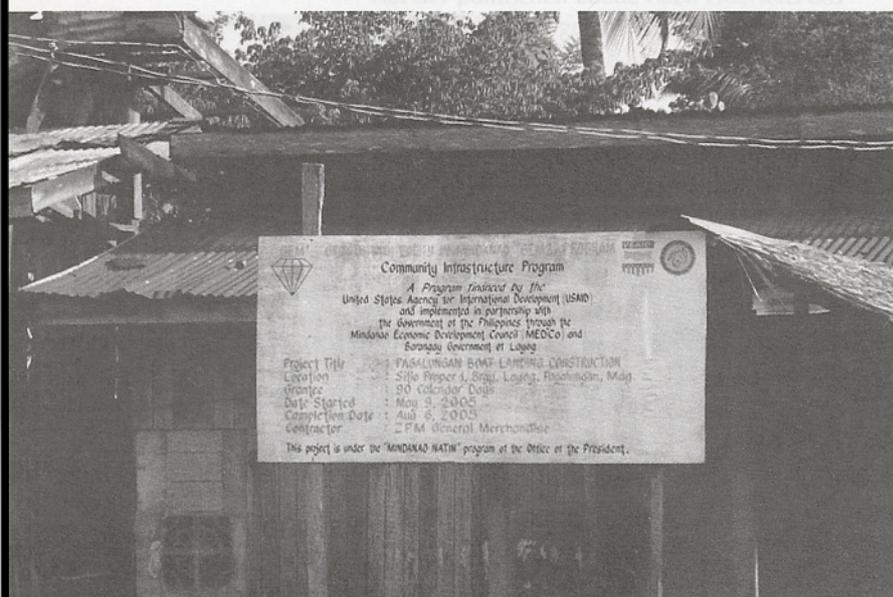
vor Kampfhandlungen befanden. Ein zweiter Strang dieser Komponente beschäftigte sich mit der Erstellung von Notfallplänen auf Gemeinde-, Provinz- und Regionalebene. Dabei war besonders die zunehmende Überschneidung von Humanitärer Hilfe und EZ gut zu erkennen, die beide in diesem Projekt verwoben waren.

Die zweite Komponente bestand ihrerseits aus drei Unterkomponenten: (i) der Bildung von Organisationsstrukturen in den benachteiligten Gemeinschaften, damit die weitere Kooperation überhaupt nachhaltig wirken könnte. Es wurde von Seiten des Programms angenommen, dass diese »Gemeinschaften« oft gar keine echten Gemeinschaften waren, sie also über keine internen Strukturen verfügten, die eine effektive Zusammenarbeit mit dem Programm ermöglicht hätten. Die Maßnahmen umfassten daher den Aufbau von Bauernvereinigungen, Kooperativen, Selbsthilfegruppen für Gemeinschafts-Sari-Sari Stores (**kleine, private Gemischtwarenläden**) oder Wasserversorgungsgenossenschaften auf Barangay-Niveau (**die unterste Ebene der Verwaltungsstruktur der Philippinen, meist Dorf oder Stadtviertel**). Die Unterkomponente (ii) bestand aus Maßnahmen, die solche Organisationen stärken sollten, also Trainingsprogrammen – auch in der Praxis – für Buchhaltung oder Management von Kooperativen.

Die dritte Unterkomponente (iii) war schließlich für die effektive Implementierung von konkreten Projekten zuständig. Diese wurden in zwei Kategorien unterteilt: eine für das schnelle Einkommen und eine zweite für das nachhaltige Auskommen. Unter den kurzfristig ausgerichteten Aktivitäten gab es ein Nahrungsmittel-für-Arbeit-Programm, die Einrichtung kommunaler Gemüsegärten und Nahrungsmittelerzeugung, Handarbeitsproduktion und gemeinschaftliche Sari-Sari-Stores. Die nachhaltige Schiene war ein Mix aus gemeinschaftlicher Cash-Crop-Produktion oder Obstanbau, Fischzucht, sowie genossenschaftlich organisierter Trinkwasserversorgung, Notbehausungen (so genannten »core shelters«) und Kleinkrediten für Kleinstunternehmen.

All diese Maßnahmen wurden in enger Kooperation mit den Gemeinden vorgenommen, zum Beispiel wurde die Trinkwasserversorgung gemeinsam mit dem ingenieurtechnischen Personal der Gemeinden durchgeführt. Allerdings führte diese Vorgangsweise auch zu Abhängigkeiten, die wiederum oft zu zeitlichen Verzögerungen führten.

Die letzte Hauptkomponente (3) hatte wiederum mehrere Unterkomponenten: In der Hauptsache zielte sie auf den Zugang der Binnenflüchtlinge zum Rechtssystem ab, und zwar sowohl zum »normalen« philippinischen Rechtssystem, als auch auf den Zugang zum Shari'a-Rechtssystem für muslimische Binnenflüchtlinge. Dafür wurden nicht nur bestehende Shari'a Gerichtsgebäude renoviert und neue gebaut, sondern auch verschiedene Seminare zur Stärkung



Community Infrastructure Program
 A Program funded by the United States Agency for International Development (USAID) and implemented in partnership with the Government of the Philippines through the Mindanao Economic Development Council (MEDCO) and Barangay Government of Lajud.

Project Title: PASALINGAN BOAT LANDING CONSTRUCTION
Location: Site Proper 4, Sagu, Lajud, Zamboanga, Mind
Contract: 30 Calendar Days
Date Started: May 9, 2005
Completion Date: Aug 8, 2005
Contractor: TFM General Merchandise

This project is under the "MINDANAO NATIN" program of the Office of the President.

Auf diesem Schild wird für ein Infrastrukturprojekt von USAID geworben. Foto: S. Khittel

der Shari'a Gerichtsbarkeit in den Philippinen abgehalten.

Pikanterweise war es gerade ein Präsidentialdekret Marcos, durch das die Shari'a in das offizielle Rechtssystem des philippinischen Staates eingeführt wurde. Allerdings wird die Shari'a nur im Personenrecht angewandt und nicht im Strafrecht oder irgendeinem anderen Bereich des philippinischen Rechts. Die Shari'a ist personenbezogen, kann theoretisch also an jeglichem Ort in den Philippinen angewandt werden, allerdings nur, wenn die Person, auf die sie angewandt werden soll, islamischen Glaubens ist. Ein weiteres Problem ist, dass es nach wie vor nur in einigen Teilen Mindanaos Shari'a-Gerichte gibt. In Städten mit einer bedeutenden muslimischen Population wie Manila oder Davao gibt es keine derartigen Gerichte.

Ein zentrales Ziel war es desweiteren, den Respekt vor den Menschenrechten an die Gemeindebehörden zu vermitteln. So sollten die Gemeindevertreter angeregt werden, die Menschenrechte – vor allem die der Binnenflüchtlinge – zu achten. Ein hehres Ziel, das nach wie vor seiner Erfüllung harret.

Schließlich sollten nach dem Vorbild der Friedensgemeinden um Pikit »peace sanctuaries« etabliert und das lokale Potenzial an Verhandlungsmöglichkeiten besser ausgenutzt werden. Örtliche Gemeinschaften sollten derart in die Lage versetzt werden, selbst mit den bewaffneten Gruppen zu verhandeln oder doch wenigstens von diesen ernst genommen zu werden. Eine solche Übertragung von lokal erfolgreichen Einzelinitiativen wie der »peace sanctuaries« auf eine viel größere Dimension war allerdings mit Problemen behaftet. Lokale Konstellationen sind eben nicht beliebig reproduzierbar, und was an einem Ort funktioniert, kann an einem anderen scheitern.

In Zukunft: Mehr Frieden weniger Armut?

Während der deutsche Ansatz durchaus als ad hoc zu begreifen ist, bedeutet dies nicht, dass er weniger effizient gewesen wäre. Jedoch scheint es so, dass diese Spontaneität um den Preis der Innovation erkaufte worden ist: Denn wenn in der Not plötzlich (sinnvoll) Geld ausgegeben werden muss, sind die »bewährten« Muster die einfacheren und es ergeben sich auf jeden Fall die interessantesten Chancen für lokale NGOs, die permanent Know-How in den Bereichen EZ und Humanitäre Hilfe zur Verfügung stellen.

Der vorgestellte europäische Ansatz des GOP-UNDP-EC IDP-Programms wiederum ist teilweise, in seiner innovativen Ausprägung, beinahe schon als kühn zu bezeichnen. Hier wiederum gibt es die Nachteile, dass trotz der offensichtlich weitgehenden Verschmelzung von EZ und Humanitärer Hilfe gerade

das Personal stark zirkuliert oder auf in staatlichen Stellen institutionalisiertes Personal zurückgegriffen werden muss, was meist nicht zur Vermeidung von bereits gemachten Fehlern beiträgt. Zudem ist die Verbindung eines auf Rechte basierenden Ansatzes für Binnenflüchtlinge mit Maßnahmen der Armutsbekämpfung interessant, allerdings nicht immer nachvollziehbar, am wenigsten für die Bevölkerung, die unter anderem die Shari'a Gerichtsbarkeit nach wie vor kaum nutzt. Auch sind die direkten klassischen Hilfsmaßnahmen sicherlich in einem gewissen Grade notwendig im Fall des Konflikts, doch verschlingen sie auch einen großen Teil des vorgesehenen Budgets und lassen wenig Ressourcen für alternative Ansätze übrig.

Schließlich ist eine weitere Konsequenz der Verbundenheit der Ansätze von Humanitärer Hilfe und EZ, dass die Humanitäre Hilfe fast permanent wird, wenn – wie in Zentralmindanao – beinahe regelmäßig bewaffnete Konflikte größeren Ausmaßes stattfinden, und dass so unter Umständen die Humanitäre Hilfe länger vor Ort bleibt als die »langfristige« EZ Maßnahme. Jegliche Planung der EZ wird auf diese Weise von vorneherein erschwert, nicht bloß durch den bewaffneten Konflikt, sondern auch durch die Unübersichtlichkeit der Programme und Projektlinien. Dabei kommt den lokalen und regionalen NGOs eine immer bedeutendere Rolle zu, wenn es darum geht, Humanitäre Hilfsprogramme zu beraten oder womöglich EZ-Maßnahmen gegeneinander auszuspielen. In dieser immer komplexeren Welt der Hilfen und Kooperationen gehören sie zu den wenigen, die den Überblick bewahren. Davon leben sie schließlich.

Zurzeit stellt sich die Situation so dar, dass sich auf Mindanao neben der klassischen Armutsbekämpfung auch immer mehr die Friedensarbeit zugesellt, und dass, dem internationalen Trend entsprechend, auch klassische EZ Maßnahmen stärker die Konfliktkomponente berücksichtigen müssen und dies auch tun. Bei insgesamt knapper werdenden Mitteln für die EZ ist es allerdings fraglich, inwiefern so hochgesteckte Ziele in einem politisch ungünstigen Klima je erreicht werden können. Die Friedensverhandlungen werden wohl ohne EZ voranschreiten müssen und die Armutsbekämpfung der EZ, ja, die wird die lokalen Behörden und NGOs auf Mindanao mit und ohne Frieden noch lange beschäftigt halten.