

Quo vadis Philippines?

Politische, ökonomische und soziale Konflikte als strukturelle Gründe für politische Gewalt in den Philippinen.¹

Von Niklas Reese

Während der Amtszeit von Gloria Macapagal- Arroyo (2001- 2010) registrierte die Menschenrechtsorganisation Karapatan 1.207 Menschen, die zu Opfern von politischen Morden geworden sind und 206 weitere Personen, die verschwunden gelassen wurden. Die Verurteilungsrate bei Fällen so genannter politischer Morde liegt gerade einmal bei 1,05 Prozent (Quelle: Grabowski, i.E.).

Auch unter dem neuen Präsidenten Aquino ist es bereits zu politischen Morden gekommen. Seit seiner Amtsübernahme, dem 30. Juni 2010, wurden von der Menschenrechtsorganisation Karapatan bis zum 25. Mai 2011 45 neue Fälle außergerichtlicher Morde und zwei Fälle von Zwangsverschwinden dokumentiert. Die politischen Morde sind jedoch „nur“ die Spitze des Eisbergs. Personale, aber auch strukturelle Gewalt durchzieht die Gesellschaft. Die Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (WSK) Rechten, wie z.B. das Recht auf umfassende Bildung und Gesundheitsversorgung, auf menschenwürdiges Wohnen etc., ist trauriger Alltag. Allein diese „Entwicklungsaggression“ geht mit viel Gewalt, bis hin zu Morden einher.

Auch die während dieser Tagung im Mittelpunkt stehenden „politischen Morde“ lassen sich von der wirtschaftlichen und sozialen Dimension nicht trennen. Denn sie werden oft an jenen verübt, die diese „Entwicklungsaggression“ nicht hinnehmen. Ein Blick auf die Profile derjenigen, die in den letzten Jahren Opfer politischer Gewalt geworden sind, macht das deutlich:

Opfer der Morde sind Mitglieder von Agrarreform- und Antibergrbaubewegungen, die sich gegen Entwicklungsaggression d.h. die Verletzung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte vor Ort zur Wehr setzen, NGO-Aktivistinnen und investigative Journalisten, die sich für gesellschaftliche Transformation und sozioökonomische Veränderungen einsetzen, Gewerkschafter/innen und Mitglieder von systemkritischen Parteilisten sowie progressive Lokalpolitiker/innen. Zudem sind auch diejenigen Opfer von außergerichtlichen Hinrichtungen, die sich zur Bewältigung ihrer wirtschaftlichen Not illegaler Mittel bedienen (oder bedient haben sollen).

Nur ein paar Beispiele:

a) **Bauern und Landlose:** Das Palo-Massaker auf Leyte am 21.11.2005. Begünstigte der Landreform wurden von Armeeeinheiten - unter dem Vorwand, sie seien kommunistische Rebellen - zusammengeschossen, als sie gerade mit der Bearbeitung ihres Landes beginnen wollten. Sieben Landarbeiter, einschließlich einer schwangeren Frau, wurden sofort getötet, und ungefähr ein Dutzend anderer wurde verwundet. Viele dieser Fälle haben die Gerichte nicht erreicht und die Täter sind bislang straflos geblieben. Unterdessen bleibt das Land, das ihnen durch Department of Agrarian Reform (DAR) zugesprochen wurde, im Besitz der Großgrundbesitzer.

b) Anfang des Jahres wurde der **Radiojournalist Gerardo Ortega auf Palawan** erschossen, womit die Zahl der seit 1986 umgebrachten Journalisten auf 142 stieg. Ortega, zugleich Projektdirektor der ABS-CBN Stiftung Bantay Kalikasan (Schütze die Umwelt), ist immer wieder durch sein Engagement gegen Großbergbau auf der letzten größeren Insel der Philippinen mit weitgehend unberührtem Waldbestand aufgefallen.

c) **Förster und Umweltaktivist/innen:** Nach Angaben des Umweltministeriums sind seit

¹ Vortrag anlässlich der Fachtagung „Menschenrechte in den Philippinen. Entwicklungen und Trends unter der Regierung Aquino, 29. Juni 2011, Berlin.

1990 mehr als 120 „Umweltarbeiter“, Förster, Waldinspektoren und Aktivisten umgebracht worden. Unter Aquino soll es bereits zu zehn neuen Fällen gekommen sein.

d) Indigene und lokale Bevölkerung, die sich gegen Bergbau oder Staudämme wehren: Am 12. April 2011 wurde Santos 'Ricky' Manrique in seinem Haus während des Abendessens erschossen. Manrique war Vorsitzender der lokalen Gruppe der Umweltorganisation Panlipan in Pantukan, Compostela Valley auf Mindanao und Anführer von Kleinschürfern, die sich aktiv gegen das „Engagement“ von Rusell Mines and Minerals², eines Bergbaukonzerns aus den USA gewehrt haben. Eine Menschenrechts-Delegation, die den Vorfall untersuchte, dokumentierte in Pantukan innerhalb von bloß drei Monaten 11 Fälle von groben Menschenrechtsverletzungen, von denen mehr als 3,664 Einzelpersonen betroffen waren. Dabei kam es zu außergerichtlichen Morden, illegalen checkpoints, Landraub u.a.m. durch Militär und Schergen der US-Firma.

e) Die „summary executions“ (Hinrichtungen im Schnellverfahren): In Davao, Tagum, General Santos und Cebu, werden seit einem Jahrzehnt in zunehmendem Maße Menschen auf offener Straße meist von einem Motorrad aus hingerichtet. Dieser Form der Lynchjustiz sind zwischen 1999 und 2011 allein in Davao City über 1000 Menschen zum Opfer gefallen, die Hälfte davon Kinder und junge Erwachsene. Auch wenn das Thema nicht mehr so in den Schlagzeilen ist, hat sich das Problem verschlimmert. 2009 und 2010 waren es jeweils um die 100 Menschen, die ermordet wurden. Nicht ein einziger Täter wurde verfolgt und kein einziger Fall gelöst. Zwar haben verschiedene internationale Menschenrechtsorganisationen und die UNO die Untätigkeit der Regierung angeprangert; da die Hinrichtungen aber auf weit verbreitete Zustimmung stoßen, sind die Behörden vor Ort und auf nationaler Ebene höchstens halbherzig dagegen vorgegangen. Der langjährige Oberbürgermeister von Davao (und gegenwärtige stellvertretende OB) Rodrigo Duterte dazu: „Mir macht es nichts aus, wenn man uns in den Philippinen als Hauptstadt der Morde bezeichnet, solange diejenigen, die getötet werden, Bösewichter sind. Ich habe von meinem ersten Tag an gesagt, Davao wird künftig sehr, sehr gefährlich für Verbrecher sein. Ich habe Verbrechern erklärt, dies ist ein Ort, an dem sie jederzeit sterben können. Wenn jemand diesen Wink verstanden hat, ist das prima.“³

Die „Verbrechen“ sind vornehmlich Diebstahl, Raub und Drogengeschäfte und es sind Arme, die die Taten begangen haben sollen. Ihre Armut und ihre Perspektivlosigkeit aufgrund wirtschaftlicher Stagnation, dürften zumindest ein nicht unwesentlicher Grund für die Taten sein.

f) Last but not least: Der Konflikt auf Mindanao, den man als „christlich-muslimischen Konflikt“ titulierte hat, ist weit eher einer, der von ökonomischen Ursachen herrührt. Enteignung, Vertreibung und kulturelle Marginalisierung über Jahrzehnte haben den Entschluss zum bewaffneten Widerstand seitens der Moros erst reifen lassen. Eine der wichtigen Ursachen: Ein massives Umsiedlungsprogramm von Luzon und Visayas, mit dem dort die immer wieder aufflammenden Aufstände von Landlosen entschärft werden sollten.

Und das Interesse, den Konflikt auf Mindanao zu lösen, rührt u.a. daher, dass es ein Interesse gibt, die zahlreichen Ressourcen, die in dem mehrheitlich muslimischen Gebiet lagern, ausbeuten zu wollen. Was dann vermutlich wieder Konflikte und Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Morden vor Ort nach sich ziehen wird. Noch aber fehlt es dort an „Investitionssicherheit“.⁴ Genau so wie in Nordmindanao, der so genannten Caraga-Region, die zum Hauptbetätigungsfeld der deutschen „Entwicklungshilfe“ geworden ist.

² US mining company Rusell Mines and Minerals has acquired the Mineral Production Sharing Agreement of Nationwide Development Corporation (NADECOR) and is now on the exploration stage of the Kingking Copper Gold Project, in Sitio Upper Lumdanggang, and Binutaan covering around 1,656 hectares

³ Vor kurzem hat Dutertes Sohn Paolo einen Busfahrer zusammengeschlagen, der sich nicht an die Verkehrsregeln gehalten hatte. Der Kommentar von Vater Duterte, der in der Vergangenheit sich ähnlich verhalten hatte: "Ihr kennt mich und wisst, wie ich Verkehrssünder zurichte. Aber das sind diejenigen, die nicht hören, wenn sie gewarnt werden und so ist dies die einzige Art, wie man ihnen eine Lektion erteilen kann." (Sun Star Davao, 11.4.2011)

⁴ Zugleich sind Strukturen der Gewalt und Unsicherheit Ursachen von Armut. Muslim Mindanao ist die ärmste Region der Philippinen, mit der höchsten Kindersterblichkeit, den geringsten Einschulungsraten, summa summarum dem niedrigsten HDI.

Interventionen, diesen Konflikt „friedlich zu lösen“, werden mit Argwohn betrachtet und als versteckte Aufstandsbekämpfungsprogramme wahrgenommen.

Ganz prinzipiell geht aber auch von der anhaltenden schlechten und sich gar verschlechternden sozioökonomischen Lage eine Gefahr für den gesellschaftlichen Frieden aus: So warnt die National Intelligence Coordinating Agency (NICA) davor, dass die steigende Lebensmittelpreise und prekäre Reisversorgung zu einer nationalen Sicherheitsproblematik werden könnte.

Steigende Getreidepreise und wachsende soziale Ungleichheit waren ja auch ein wichtiger Grund hinter dem „arabischen Frühling“.

Dabei dürfte die ad-hoc Kriseninterventionsstrategie, die hinter sozialpolitischen Instrumenten wie den Conditional cash Transfers, die auch unter Präsident Aquino gerade en vogue sind, Konflikte eher verschärfen als entschärfen. Eine Studie des NATO Civil Military Fusion Centre, die sich im Mai 2011 dem Zusammenhang von kurzfristiger sozioökonomischer Intervention und Gewalt in Afghanistan, Irak und den Philippinen beschäftigt hat, kommt zu dem Ergebnis, dass ein auf monetären Transfers orientierter Ansatz eher die Verletzlichkeit einer Gemeinde verschärft, Ziel von Angriffen durch bewaffnete Gruppen zu werden.

Im Fall der Philippinen ist es das vielgelobte „Gemeindeentwicklungsprogramm“, das von der Weltbank geförderte Kalahi-Cidss (Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services), dessen Einfluss auf die Empfängergemeinden untersucht wurde. Man kam zu dem niederschmetternden Ergebnis, dass sich die Sicherheitssituation der Empfängergemeinden sogar verschlechtert hat (auch im Vergleich zu den Gemeinden, die keine finanzielle Hilfe erfuhren).

Mögliche Gründe: Der punktuelle finanzielle Zufluss („targeting“) macht diese Gemeinden attraktiver für „Gewaltakteure“, ob dies nun Paramilitärs, die NPA, Lost commands, die Armee oder andere sind („targeting“). Diese Problematik dürfte sich noch einmal im Rahmen von Oplan Bayanihan, dem neuen Aufstandsbekämpfungsprogramm der Aquino-Regierung, verstärken. Mit der Entwicklungshilfekomponente als integraler Bestandteil, werden dem Militär Gelder für die Durchführung von Infrastruktur- und Entwicklungshilfeprojekten bereitstellt (Low-Intensity-Conflict Aufstandsbekämpfungsstrategie).

Politischer und gesellschaftlicher Gewalt lässt sich keine Abhilfe schaffen, wenn man - um mit Dietrich Bonhoeffer zu sprechen - nur die Verletzten verbindet statt dem Rad in die Speichen zu fallen. Für den Fall über den diese Konferenz sprechen will, bedeutet das: Politische Gewalt und ihre schlimmste Ausprägung, die auch unter Aquino anhaltenden(!) politischen Morde, kann vielleicht etwas eingedämmt werden, wird aber so lange kein Ende finden, wie die Strukturen, die sie hervorbringen und begünstigen, nicht auch ins Blickfeld von Aktionen und Kampagnen gegen politische Gewalt gelangen.

Ich sehe eine Mischung aus politischen, ökonomischen und kulturellen Ursachen, die in den Philippinen diese viel bedauerte „Kultur der Straflosigkeit“ am Leben halten. Und politische Gewalt, politische Morde weitergehen lassen.

1. Local strongmen /Eliten, oft verkleidet als gewählte Politiker: wer das Geld hat, hat die Macht und kann sich alles kaufen, auch die Richter. Sie sichern ihre Macht durch den Unterhalt von privaten Armeen.⁵ Das schlimmste Beispiel dafür ist das Ampatuan Massaker vom 22.11.2009.

2. Unabhängig- und Unparteilichkeit der Richter ist im philippinischen Justizapparat nicht immer gewährleistet. Wo es an einem funktionierenden Rechtsstaat fehlt und meist Loyalitäten und politische Seilschaften zu den politischen Machthabern dominieren, kommt es zu einem in hohem Maße personalisiertem Justizsystem, wo die Institutionen nur für

⁵ Im Zusammenhang mit Mindanao wäre auch auf das berüchtigte Ampatuan-Massaker einzugehen: Hier haben wir es nicht (nur) mit wildgewordenen und selbstherrlichen muslimischen Paschas zu tun; von dem Konkurrenten Mangudadatu ging vielmehr die Gefahr aus, dass er dem Selbstbedienungsladen, den der Klan in den 9 Jahren unter und mit Hilfe von Arroyo in Maguindanao aufgebaut hat, ein Ende bereiten würde (was ja dann auch passiert ist). Dann zu einem so blutigen Mittel wie einem Massaker zu greifen, das allerdings ist nur zur erklären damit, dass man sich als Ampatuan über dem Gesetz stehend betrachtete, ist also ohne die Kultur der (selektiven) Straflosigkeit unter Arroyo nicht zu erklären.

diejenigen bestehen, die Beziehungen haben. Unbestechliche Richter müssen hingegen um ihr Leben fürchten. Seit 1999 wurden über 20 Richter/innen in den Philippinen ermordet (Grabowski, i.E.). Hinzu kommt eine Klassenjustiz: Richter kommen aus der Mittel bzw. aus der Oberschicht mit all ihren Vorurteilen, ihrem Klassismus vs. die Unterschicht. Dies führt zu überdurchschnittlichen Freisprüchen vor Gericht für Menschen aus den oberen Schichten, zur Einschüchterung von Zeugen, zu „strategische Anklagen“ (Trumped up charges / SLAPP or Strategic Lawsuits Against Public Participation), die ohne Gerichtskostenbeihilfen den Bankrott der „einfachen Menschen“ bedeuten können.

3. In einer solchen Klassengesellschaft vertrauen gerade Menschen ohne Beziehungen, Einfluss und Geld nicht in die Justiz. Opfer und Zeugen trauen sich nicht Anklage zu erheben, weil sie nicht auf die Beachtung/Gewährung ihrer Interessen vertrauen können. Zudem wollen sie in einer sehr stark kollektiv geprägten politischen Kultur nicht als „Nestbeschmutzer“ gelten.

Andere wiederum greifen da zu Gewalt als Mittel der „politischen Partizipation“, um ihre und die Rechte der anderen durchzusetzen. Die Konflikte mit der NPA, einst der MNLF und nun der MILF/BIFF haben ganz viel damit zu tun, dass Gruppen zu den Waffen gegriffen haben, weil sie keine andere Chance für sich sahen, nicht nur Recht zu haben, sondern auch Recht zu bekommen. Auch wie in jüngster Zeit durch so genannte „terroristische“ Anschläge auf Bergbauminen, Sendemasten etc.

4. Generell besteht aber ein mangelndes Bewusstsein von Menschenrechten im Lande. Sich selber als Träger/in von Rechten bzw. „dem Recht, Rechte zu haben“ (Hannah Arendt) zu begreifen ist in einer von sozialen Gräben, Klientelismus und Patronage geprägten politischen Kultur nicht selbstverständlich. Und wenn selbst schon in Deutschland „Anspruchhaltung“ in den Auseinandersetzungen um den Um- oder Abbau des Sozialstaates zu einem Schimpfwort wird, macht das vielleicht auch vieles deutlich.

5. Wirtschaftlichen Interessen wird Vorrang vor Menschenrechtspolitik gegeben. Menschenrechtspolitik droht zur „Schönwetterpolitik (fair weather politics) zu verkommen; wo sie nur dort verfolgt wird, wo man sie sich leisten kann. „Entwicklungsaggression“ wird dann in Kauf genommen, wo der Schutz von Investitionen höher veranschlagt wird, als der Schutz von Menschenrechten und Beteiligungsrechten.

Wenn es das Ziel von Menschenrechtsarbeit ist, die „Schutzfunktion des Staates“ zu stärken, gilt es aber auch zu bedenken, dass es nicht schlicht ein schwacher Staat bzw. „bad governance“ ist, der zu überwinden wäre. Der Staat ist eben nicht notwendiger Weise „neutral“ und „für alle Bürger und Bürgerinnen da“, er agiert nicht notwendiger Weise als Schiedsrichter oder „guter Fürst“, sondern er ist ein „captive state“, dessen Macht und Strukturen für die Interessen der „strategic power groups“ eingesetzt wird, ob dies nun lokale Eliten und Oligarchien oder die „Sicherheitskräfte“ sind, oder aber via Strukturanpassungsprogramme, WTO und Freihandelsabkommen durchgesetzt werden.

All dies ist eingebettet in eine gleichbleibend ungleiche Ressourcenverteilung, u.a. durch das Stocken der Agrarreform, einhergehend mit massiven Landumwandlungen (land grabbing). Diese führen dazu, dass die formale Freiheit (politische Freiheit) nicht mit sozialen Rechten (materieller Freiheit) einhergeht und insofern Rechte nicht wahrgenommen werden können.

Dieses Plädoyer am Anfang der Konferenz soll nicht einem simplen Diktum folgen, dass alle Konflikte und Gewalt schlicht Folge wirtschaftlicher und politischer Ursachen sind. Sie aber aus dem Blick zu lassen, wird zwar das Gewissen beruhigen, denn „man hat ja was getan“, der politischen Gewalt aber wird das keine Abhilfe schaffen.