

## Unter der schwarzen Fahne

Neue Qualität jihadistischer Militanz im Süden der Philippinen

Felix Heiduk/Jann Preisendörfer

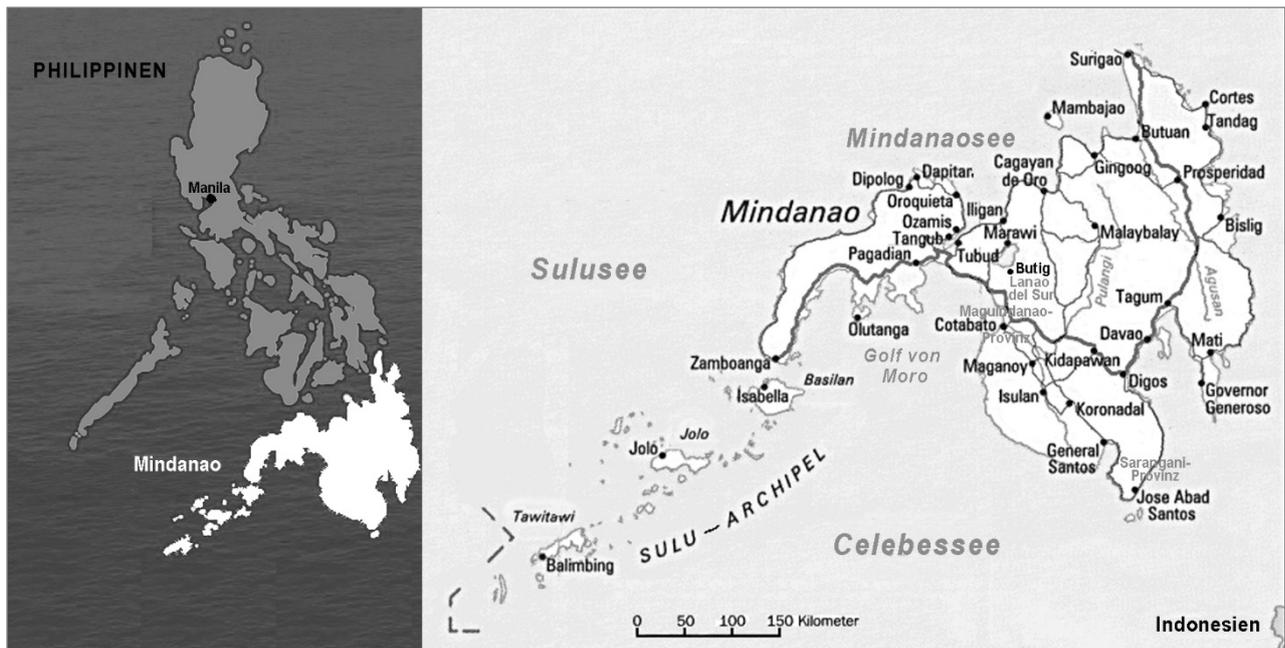
Im Februar 2017 ermordete die primär im Süden der Philippinen aktive islamistische Abu-Sayyaf-Gruppe (ASG) einen entführten deutschen Segler. Dieses Ereignis verschaffte einer Konfliktregion kurzzeitig Aufmerksamkeit, die ansonsten in der internationalen Öffentlichkeit weitgehend vergessen ist. Die ASG, die mit der Entführung Lösegeld erpressen wollte, machte nach Ablauf der gesetzten Frist ihre Drohung wahr und enthaupete ihr Opfer. Das Vorgehen der Abu Sayyaf entspricht einer Sicht auf diese Gruppe, die in großen Teilen der philippinischen und internationalen Öffentlichkeit dominiert: Sie gilt als kriminelles Netzwerk, das eine radikale und militante Islaminterpretation propagiert, mit der sie ihre kriminellen Aktivitäten quasi legitimiert. Dabei wird übersehen, dass sich in den letzten Jahren signifikante Teile der Abu Sayyaf ideologisch ebenso radikalisiert haben wie andere militante Gruppen, die im Süden der Philippinen operieren. Mittels eines Treueschwurs (*bai'ah*) haben sie sich dem »Islamischen Staat« (IS) angeschlossen. 2016 wurde überdies einer der Anführer der ASG, Isnilon Hapilon, offiziell zum Emir aller auf Mindanao aktiven IS-Kämpfer ernannt. Die über die letzten 24 Monate hinweg auf Mindanao zu beobachtenden Veränderungen der ideologischen Ausrichtung und des strategischen Verhaltens diverser jihadistischer Gruppen legen den Schluss nahe, dass sie sich derzeit unter dem IS-Banner revitalisieren.

Die im Süden der Philippinen gelegene Insel Mindanao wurde ab dem Ende des 14. Jahrhunderts ebenso islamisiert wie das Sulu-Archipel, das sich südwestlich in Richtung Malaysia erstreckt. Die islamischen Sultanate widersetzten sich lange Zeit der spanischen Kolonialisierung. Erst unter amerikanischer Kolonialherrschaft wurden sie gewaltsam unterworfen und unter direkte Verwaltung der US-Armee gestellt. In der Folge sind christliche Eliten aus dem Norden des Landes gezielt als Kolonial-

beamte im muslimischen Süden eingesetzt worden. Ausgedehnte Gebiete der rohstoffreichen, fruchtbaren Insel wurden an christliche Siedler vergeben, um die seit der spanischen Kolonialzeit pejorativ als »Moros« (Mauren) bezeichneten muslimischen Bevölkerungsgruppen auf Mindanao zu »zivilisieren« und die Region zu entwickeln.

Auf dieser Strategie der demographischen, politischen und sozioökonomischen Marginalisierung, die auch nach der Unabhängigkeit der Philippinen im Wesentlichen

Karte: Philippinen, Mindanao



fortgesetzt wurde, beruhen die strukturellen Wurzeln des Konflikts. Waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch 98 Prozent der Bewohner Mindanaos »Moros«, sind es heute weniger als 30 Prozent. Die Armutsrate unter der muslimischen Bevölkerung beziffert sich auf fast 70 Prozent.

Die Gewalt eskalierte 1972 auf Mindanao, als Präsident Marcos das Kriegsrecht verhängte und jegliche legale Foren geschlossen wurden, in denen die »Moros« politischen Protest artikulieren konnten. In der Folge gründete sich die Moro National Liberation Front (MNLF), die den bewaffneten Kampf für die Unabhängigkeit der muslimischen Gebiete Mindanaos aufnahm.

Nach der Demokratisierung der Philippinen 1986 traten wiederholt kurze Phasen der Annäherung ein, in denen auch eine Reihe von Friedensverhandlungen geführt wurden. Doch nahm die Gewalt auf Mindanao kein Ende, unter anderem weil die strukturellen Konfliktursachen fortbestanden und weil sich die MNLF fragmentierte.

### Die Abu Ssayf und der Mindanao-Konflikt

Eine der MNLF-Abspaltungen ist die Abu-Ssayf-Gruppe (ASG), die 1991 mit dem Ziel der Schaffung eines unabhängigen islamischen Staates auf Mindanao gegründet wurde. Dieses Ziel hatte die MNLF Anfang der 1990er Jahre im Kontext einer Annäherung an die Zentralregierung aufgegeben und strebte seither die Schaffung der sogenannten Autonomen Region in Moslem-Mindanao (ARMM) an. Misstrauen gegenüber der Zentralregierung und die unveränderte massive sozioökonomische Marginalisierung der Muslime auf Mindanao veranlassten eine Reihe ehemaliger Afghanistan-Kämpfer, eine eigene Organisation zu gründen, die sich die Etablierung eines islamischen Staates zum Ziel setzte. Zur Durchsetzung dieses Vorhabens sehen sie die Anwendung von Gewalt so lange als notwendig an, wie die Unterdrückung der Muslime auf den Philippinen anhält.

In den 1990er Jahren machte die ASG vor allem durch Bombenattentate, Ermordungen und Angriffe auf Polizei und Militär auf sich aufmerksam und etablierte sich als

radikalere Alternative zu bestehenden militanten Gruppen auf Mindanao. Da ASG-Gründer Abdurajak Abubakar Janjalani in Afghanistan Verbindungen zur al-Qaida geknüpft hatte, wurde die ASG anfänglich von al-Qaida mit Geld und Trainings unterstützt. Als Janjalani Ende der 1990er Jahre von der philippinischen Polizei erschossen wurde, kam die externe Unterstützung durch al-Qaida zum Erliegen. Die ASG begann sich über Lösegelderpressungen zu finanzieren. Dabei weitete sie ihren Aktionsradius bis nach Malaysia aus, wo sie im Jahr 2000 beispielsweise 21 Gäste eines Ferienresorts kidnappte. Parallel dazu verübte die ASG eine Reihe größerer Terroranschläge. International Schlagzeilen machte vor allem der Anschlag auf eine Fähre in der Bucht von Manila 2004, bei dem 116 Menschen starben.

Die ASG unterhielt zudem Verbindungen zur indonesischen Jemaah Islamiyah (JI), die unter anderem hinter den Anschlägen auf zwei Nachtclubs in Bali 2002 steckte. Im Anschluss an dieses Ereignis kam es zu einer Reihe von Anti-Terror-Operationen gegen die ASG, die von US-Spezialkommandos direkt unterstützt wurden. Im Ergebnis wurde die Führungsriege der ASG stark dezimiert.

2007 spaltete sich die ASG in mehrere Faktionen auf, die seither vor allem durch Entführungen auf sich aufmerksam machten. Die Entführungen scheinen in erster Linie wirtschaftlich motiviert zu sein, was sich unter anderem daran zeigt, dass als Opfer gezielt Ausländer ausgewählt werden. Darum sehen einige Beobachter die ASG auch nicht mehr als ideologisch motivierte Organisation an, sondern als kriminelle Gang. Auch Politiker und Militärs auf den Philippinen bezeichnen die ASG fast durchweg als »Banditen«.

Wiederholt waren auch deutsche Staatsbürger/innen Opfer der ASG. Im Jahr 2000 hat die Gruppe elf westliche Ausländer verschleppt, darunter eine Göttinger Familie, die nach Lösegeldzahlungen freikam. Im April 2014 wurden zwei deutsche Segler entführt, die laut ASG-Angaben ebenfalls

nach Zahlung eines Lösegelds freigelassen wurden. Dabei hat die ASG seit Mitte der 2000er Jahre weiterhin Überfälle auf Polizei und Militär verübt. Die Zahl dieser Überfälle und das Ausmaß des dabei angerichteten Schadens haben jedoch stark abgenommen. Bis 2016 hat die Gruppe zudem keine größeren Bombenanschläge mehr verübt.

Militante jihadistische Gruppen machen bislang nur einen kleinen Teil der nicht-staatlichen Gewaltakteure im Süden der Philippinen aus. Die älteste Gruppe unter diesen Akteuren ist die MNLF mit derzeit schätzungsweise über 5000 Kämpfern, die aus einer Abspaltung der MNLF hervorgegangene und mittlerweile bedeutsamere Moro Islamic Liberation Front (MILF) mit schätzungsweise 10 000 Kämpfern sowie die maoistische New People's Army (NPA), die nach Schätzungen 10 000 Kämpfer hat, von denen jedoch nur ein Teil auf Mindanao operiert. MILF und MNLF verhandeln derzeit mit Manila über die Bildung einer autonomen Region Bangsamoro im Süden der Philippinen.

Als größte jihadistische Gruppe hat die ASG laut Schätzungen zwischen 200 und 500 Kämpfer, die vor allem auf den Mindanao vorgelagerten Sulu-Inseln operieren. Sie hat sich aufgrund familiärer Verbindungen mit lokalen Clans einer Zerschlagung durch die philippinischen Sicherheitskräfte bislang entziehen können. Die ASG, die wiederholt Jihadisten der primär in Indonesien und Malaysia beheimateten Jemaah Islamiyah (JI) Unterschlupf gewährt hat, rekrutiert ihre Kämpfer vor allem aus der großen Gruppe arbeits- und perspektivloser junger Männer, die in den muslimischen Gemeinden Mindanaos leben.

### **Treueschwüre auf Mindanao**

Kaum einen Monat nachdem Abu Bakr al-Baghdadi im Juni 2014 in Syrien und Irak das Kalifat ausgerufen hatte, konnte der »Islamische Staat« auf den Philippinen Fuß fassen. In einem im Juli 2014 veröffentlichten Video leistete der Anführer der – nach Angaben aus Sicherheitskreisen – größ-

**Tabelle: Bewaffnete Gruppen auf Mindanao (Auswahl)**

Gewaltakteur	Gründungsjahr	Personalstärke	Operationsgebiet
Ansar al-Khilafah Philippines (AKP)	2008	20–50	Sarangani-Provinz/ Mindanao
Abu-Sayyaf-Gruppe (ASG)	1991	200–500	Sulu-Archipel
Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF)	2008	100	Maguindanao- Provinz/Mindanao
New People's Army (NPA)	1969	5000–10 000	Philippinen
Maute-Gruppe	2011	300	Lanao-del-Sur- Provinz/Mindanao
Moro Islamic Liberation Front (MILF)	1984	10 000	Mindanao und Sulu-Archipel
Moro National Liberation Front (MNLF)	1972	5800	Mindanao und Sulu-Archipel

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus diversen Medienberichten.

ten Abu-Sayyaf-Fraktion, Isnilon Hapilon, zusammen mit etwa 30 Kämpfern den Treueschwur (*bai'ah*) auf al-Baghdadi. In den folgenden Monaten leisteten auch Mitglieder anderer jihadistischer Gruppen den *bai'ah*.

Zu den größten dieser Formationen zählen die Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF), Ansar al-Khilafah Philippines (AKP) und die von den Brüdern Omar und Abdullah Maute angeführte Maute-Gruppe. Die BIFF wurde von einem ehemaligen Kommandeur der MILF gegründet. Da sie den Friedensprozess mit der Zentralregierung ablehnte, spaltete sie sich von der MILF ab und operiert seitdem vor allem in Zentralmindanao in der Provinz Maguindanao. Im August 2014 leistete die BIFF den Schwur auf den IS und hält seitdem engen Kontakt zu den anderen IS-affinen Gruppen in der Region.

IS-affin ist unter anderem die Ansar al-Khilafah Philippines (AKP), die sich zur gleichen Zeit wie die BIFF von der MILF löste. Auch ihre Mitglieder leisteten im August 2014 den *bai'ah*. Zum Kerngebiet der AKP zählt die Sarangani-Provinz im Süden Mindanaos. Ihr Anführer, Mohammed Jaafar Maguid, wurde Anfang 2017 bei einem Zusammenstoß mit der Polizei erschossen.

Die Mitglieder der Maute-Gruppe, der jüngsten der hier vorgestellten Formationen, legten im April 2015 den IS-Treueschwur ab. Auch sie setzt sich aus ehemaligen MILF-Kämpfern zusammen. Die Maute-Gruppe, die in ein breites internationales Netzwerk mit Verbindungen insbesondere nach Indonesien eingebunden ist, nutzte in der Vergangenheit auch die Bezeichnungen Khilafah Islamiyah Mindanao, al-Ghuraba und Jamaah Tawhid wal Jihad. Sie agiert vor allem in der Region Lanao del Sur auf Mindanao.

Im Vergleich zu den Loyalitätsbekundungen militanter lokaler Gruppen spielt die Ausreise philippinischer Jihadisten nach Syrien und Irak derzeit eine eher untergeordnete Rolle. Schätzungen gehen von wenigen Dutzend bis maximal 200 Filipinos aus.

### **Einfluss des IS**

Im Januar 2016 berichteten IS-Medien erstmals darüber, dass sich zunächst vier jihadistische Gruppierungen unter Führung Isnilon Hapilons vereinigt haben sollen. Darunter sind die von Hapilon geführte ASG-Fraktion, die AKP und zwei kleinere Gruppen, das Marakah al-Ansar-Bataillon

und das Ansar al-Shariah-Bataillon. Im Juni 2016 zeigte ein vom IS veröffentlichtes Video, wie zahlreiche weitere kleinere jihadistische Gruppen den *bai'ah* leisten. Insgesamt ist es Hapilon offenbar gelungen, ein Bündnis von mindestens zehn bewaffneten Gruppen zu bilden, die den Schwur auf den »Islamischen Staat« geleistet haben.

Besondere Brisanz birgt das Video auch deshalb, weil es Isnilon Hapilons Ernennung zum Emir aller Kämpfer auf den Philippinen zeigt, die unter der IS-Fahne in den Jihad ziehen. In dem Video, das in fünf Sprachen erschien (darunter Bahasa Indonesia und Tagalog), sind indonesische, malaysische und philippinische Kämpfer in Syrien zu sehen, die Hapilon als Emir Südostasiens die Treue schwören. Dabei fordern die Kämpfer dazu auf, sich dem IS auf den Philippinen anzuschließen, sollte eine Reise nach Syrien nicht möglich sein.

Mehr noch: Die vom IS betriebene Nachrichtenagentur 'Amaq veröffentlichte eine Infographik zu den IS-Aktivitäten auf den Philippinen. Darin werden sämtliche Gruppen aufgelistet, die den Treueschwur geleistet haben. Außerdem wird die Zahl der Sicherheitskräfte ausgewiesen, die von den IS-Truppen auf den Philippinen getötet worden sind. Im Zeitraum vom April 2015 bis Juni 2016 waren es demnach 289. Die philippinische Regierung hat diese Zahl als falsch zurückgewiesen.

Die Kämpfer der erwähnten jihadistischen Gruppierungen rekrutieren bislang vor allem lokale Akteure, die durch familiäre und soziale Netzwerke fest in der Region verwurzelt sind. Unter der Führung Hapilons als Emir gibt es jedoch verstärkt Anzeichen für eine Eingliederung ausländischer Kämpfer. Bei bewaffneten Auseinandersetzungen der staatlichen Sicherheitskräfte mit Hapilons Gruppe wurden in den letzten Monaten Indonesier, Malaysier und sogar ein Marokkaner getötet. Insofern ist anzunehmen, dass malaysische und indonesische Jihadisten aus ideologischen Erwägungen in die Philippinen reisen, um sich dem Jihad auf Mindanao statt in Syrien und dem Irak anzuschließen.

Die Einflussnahme des IS zeigt sich auch daran, dass die unter Führung Hapilons vereinigten Gruppen für ihre offizielle Kommunikation ausschließlich die IS-Medienkanäle nutzen. Über die etablierten ASG-Medienkanäle kommunizieren nur noch jene ASG-Fraktionen, die keinen IS-Treueschwur geleistet haben. Eine davon ist diejenige ASG-Fraktion, die für die Entführung und Enthauptung des deutschen Seglers vor einigen Wochen verantwortlich war.

### **Neue Qualität jihadistischer Militanz**

Mit dem Aufruf zum Jihad unter IS-Fahne und der Ernennung Hapilons zum Emir verbindet sich der Anspruch, auf Mindanao und dem Sulu-Archipel eine Provinz des IS mit den entsprechenden proto-staatlichen Strukturen zu errichten. Aufgrund dessen haben sich die Organisationsstrukturen und das strategische Verhalten der erwähnten Gruppen qualitativ verändert.

Als Folge der Ernennung Hapilons zum Emir ist die Entscheidungsgewalt zumindest formell zentralisiert worden, was mit Veränderungen in der Struktur der lokalen Gruppen einherging. So agiert die Maute-Gruppe inzwischen unter dem Namen IS-Lanao. Die ASG-Anhänger Hapilons scheinen sich unter dem neuen Namen IS-Basilan formiert zu haben. Die auf Jolo verbliebenen Teile der ASG, die den Treueschwur nicht geleistet haben, operieren hingegen weiterhin autonom unter dem Namen ASG. Ihr Fokus liegt nach wie vor auf Raub und Lösegelderpressungen, konkrete ideologische Bezüge zum IS sind bei ihr nicht zu erkennen. Ähnlich wie bei der ASG spaltete sich mit der zunehmenden Annäherung an die IS-Allianz auch von der BIFF ein gemäßigerer Teil ab. Jene Gruppen, die den Treueschwur geleistet haben, agieren nun unter dem Gruppennamen IS-Maguindanao.

Abgesehen von den Umgruppierungen hat sich auch das Operationsgebiet verändert. Berichten zufolge hat Hapilon das Stammgebiet der ASG auf dem Sulu-Archipel wohl im Dezember 2016 verlassen.

Philippinische Behörden vermuten ihn in der Region Lanao del Sur in der Nähe der Kleinstadt Butig, wo auch die Maute-Gruppe ihre Basis hat. Nach Ansicht von Beobachtern bietet der Hauptteil Mindanaos im Gegensatz zu den Sulu-Inseln aufgrund seiner Größe strategisch günstigere Rückzugsorte, auch der Ausbau des jihadistischen Netzwerks vor Ort wird erleichtert.

Im Kontext des IS-Einflusses deutet sich darüber hinaus auch eine Veränderung der militanten Aktivitäten an. Typisch insbesondere für die Abu Sayyaf war lange Zeit der Modus operandi von Entführungen, vornehmlich von Ausländern, zwecks Lösegeld-erpressung. Seit dem Schwur auf al-Baghdadi 2014 sind Entführungen jedoch zugunsten von Bombenanschlägen und Überfällen auf Polizei und Militär in den Hintergrund getreten. Das Handeln der ASG entfernt sich immer deutlicher von primär profit-orientierten Akten und lässt ideologische Motive erkennen, die öffentlichkeitswirksam zur Schau gestellt werden.

Jüngst zeigte sich die Gruppen des von Hapilon gebildeten Bündnisses sogar in der Lage, ihr Handeln zu koordinieren und größere Anschläge zu verüben. Im September 2016 starben 15 Menschen bei einem Sprengstoffanschlag auf den Roxas-Nachmarkt in Davao, mehr als 70 wurden verletzt. Als Urheber wird die ASG vermutet. Nach bisherigen Ermittlungen kooperierte die ASG bei dem Angriff mit Teilen der Maute und der AKP. Neben solchen spektakulären Bombenanschlägen ist auch zu beobachten, dass die IS-affinen Gruppen zunehmend konventionelle militärische Taktiken anwenden.

Beispiele sind mehrere gut organisierte Überfälle auf Stellungen des philippinischen Militärs, die sich im Frühjahr 2016 im Westen Mindanaos ereigneten. Bis zu 100 Anhänger Hapilons stürmten im April einen Stützpunkt in Basilan und töteten dabei 18 Soldaten. Dies wurde öffentlich als eine Demonstration der Stärke dargestellt. Das vom IS beanspruchte Territorium, dies die Botschaft, werde gegen die Streitkräfte Manilas behauptet.

Im November 2016 überfiel die Maute-Gruppe schon zum zweiten Mal in jenem Jahr die Kleinstadt Butig in Lanao del Sur. Etwa 300 bewaffnete Kämpfer sperrten die Zufahrtsstraßen und hissten auf dem Rathaus und mehreren Häusern die schwarze Flagge des IS. Die Gruppe lieferte sich einen offenen Stellungskampf mit den philippinischen Streitkräften, die bei einem Luftangriff zwei 150-Pfund-Bomben über der Stadt abwarfen. Erst nach sechs Tagen konnten die Maute-Truppen aus der Stadt vertrieben werden. Mit diesem Vorgehen wich die Gruppe von traditionellen Guerilla-Methoden ab, indem sie versuchte, mittels konventioneller Taktiken Territorium zu erobern und anschließend auch zu halten.

Aus diesen Befunden lässt sich ableiten, dass sich jihadistische Militanz auf Mindanao in den letzten 24 Monaten in mehrerlei Hinsicht qualitativ verändert hat. Neben einer ideologischen Radikalisierung durch Annäherung an den IS kam es zu einer organisatorischen Umstrukturierung einer Reihe jihadistischer Gruppen, die sich der Führung Hapilons als vom IS anerkannter Emir unterstellt haben. Dabei wurden Entführungen zusehends vernachlässigt, stattdessen mehrten sich Bombenanschläge und Überfälle auf Polizei und Militär.

### **Kein Konfliktmanagement in Sicht**

Auch wenn jihadistische Militanz im Süden der Philippinen eine neue Qualität hat, ist derzeit nicht davon auszugehen, dass ein Syrien- oder Irak-ähnliches Szenario droht. Um eroberte Territorien dauerhaft zu halten und proto-staatliche Strukturen zu etablieren, sind Gruppen wie die ASG schlichtweg nicht potent genug. Auch ist es ihnen bisher nicht gelungen, sich in der Bevölkerung als glaubwürdigere Alternative zu den weitaus größeren militanten Gruppen wie MNLF und MILF zu präsentieren, die nach eigenem Selbstverständnis ebenfalls die Interessen der Moros vertreten; sie konnten diese Gruppen auch nicht unterwandern. Derzeit führen MILF und MNLF gemeinsam Friedensverhandlungen mit Manila. Weder

die ASG noch eine der erwähnten anderen IS-affinen Gruppen nimmt an diesen Verhandlungen teil.

Auch eine dauerhafte Eindämmung oder gar Zerschlagung der ASG erscheint derzeit unrealistisch. Denn die von der Regierung Duterte gegenüber der ASG bislang verfolgte Politik ist wenig innovativ und zudem in Teilen widersprüchlich. Wie schon die Vorgängerregierungen reagierte auch die amtierende Regierung auf die ASG in erster Linie militärisch. Kurz nach Amtsantritt lehnte Duterte eine friedliche Lösung des Konfliktes ab und versprach, die Abu Sayyaf »auszulöschen« – notfalls unter Missachtung geltender Menschen- und Bürgerrechte. Dem Militär gab Duterte somit eine Art »carte blanche« und ließ zusätzliche Militäreinheiten in die Region verlegen.

Im Widerspruch dazu vollzog Duterte kurzzeitig eine scheinbare 180-Grad-Wendung und bot der ASG im November 2016 Verhandlungen an. Da es 10 000 Soldaten seit Jahren nicht vermocht hätten, die ASG nachhaltig zu besiegen, müsse, so Duterte, eine Lösung auf dem Verhandlungsweg gefunden werden. Verhandlungen seien aber erst möglich, wenn die ASG ihre Entführungen und militärischen Aktionen einstelle. Gleichzeitig schloss Duterte eine Einbeziehung der Abu Sayyaf in die laufenden Friedensverhandlungen mit der MILF und MNLF aus. Die ASG schlug das Angebot Dutertes jedoch umgehend aus. In der Folge wurden die Militäroperationen gegen die ASG intensiviert.

Den Auseinandersetzungen zwischen mehr als 10 000 Militärs und der ASG fielen neben Dutzenden Sicherheitskräften und ASG-Kämpfern auch viele Zivilisten zum Opfer. Mehrere Tausend Zivilisten wurden aus ihren Häusern vertrieben. Dies dürfte der ASG, ähnlich wie nach früheren Militäroperationen, den Zulauf einer weiteren Generation von Rekruten bescheren. Weil das Terrain schwer zugänglich ist und die jihadistischen Kämpfer von Teilen der Bevölkerung unterstützt werden, sind die Erfolgsaussichten einer militärischen Lösung des Konfliktes als sehr gering einzuschätzen.

Ein Teilerfolg im Kampf gegen die ASG könnte die Duterte-Administration jedoch verbuchen, wenn es ihr gelänge, die Friedensverhandlungen mit der MILF und der MNLF abzuschließen und die Bestimmungen des entsprechenden Vertragswerks zu implementieren. Die Friedensinitiativen früherer Regierungen – 1976, 1989, 1997, 2008 und zuletzt 2014 – sind immer wieder gescheitert. Vor allem das Bangsamoro Basic Law (BBL) aus dem Jahr 2014, das den mehrheitlich muslimischen Teilen Mindanaos eine Sonderautonomie zugestanden hätte, galt als Meilenstein auf dem Weg zum Frieden. Das 2015 überarbeitete Gesetz (Basic Law for the Bangsamoro Autonomous Region, BLBAR) wurde jedoch infolge eines »Massakers«, das MILF-Einheiten an einem Anti-Terror-Sonderkommando der Polizei verübten, von einer Mehrheit des Kongresses abgelehnt. Duterte, der selbst aus Mindanao stammt, hat der Fortsetzung des Friedensprozesses oberste Priorität eingeräumt und die Verhandlungen mit der MILF wiederaufgenommen. Dabei ist es ihm auch gelungen, die MNLF, die bislang nicht involviert war, an den Verhandlungstisch zurückzuholen.

Ein Friedensschluss mit der MILF und der MNLF könnte nicht nur Mindanao zu einer Friedensdividende verhelfen – eine weitgehend unterentwickelte Region, die zudem von einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg gebeutelt ist. Er könnte auch das vor allem von der ASG propagierte Narrativ durchbrechen, dass ein Friedensschluss mit der Zentralregierung keine Option ist, weil sie ihre Zusagen nicht einhalten würde.

Ein erneutes Scheitern der Friedensverhandlungen zwischen Manila und MILF sowie MNLF wiederum könnte die mittlerweile unter IS-Flagge kämpfenden Gruppen stärken. So würden enttäuschte Kommandeure und Truppen im Feld die politische Führung von MILF und MNLF als zahnlose Tiger ansehen, und es würde, wie bereits 2008 geschehen, zu Fragmentierungen kommen. Wahrscheinlich würden darüber hinaus radikalere jihadistische Gruppen vermehrt Zulauf bekommen. Dies würde

die Instabilität und Unsicherheit auf Mindanao vergrößern und die Region auch für Jihadisten aus Indonesien und Malaysia attraktiver machen, als sie das ohnehin schon war. Angesichts dessen wären europäische und deutsche Außenpolitik gut beraten, wenn sie die große Bedeutung des Friedensprozesses auf bilateraler wie regionaler Ebene hervorheben und ihre Unterstützung für diesen Prozess weiter ausbauen würden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364