

durch illegale Besetzung über 100 Hektar Land gestohlen. Die Regierung und die Armee machen mit den paramilitärischen Verbänden der christlichen Nachbarn gemeinsame Sache und greifen die Rebellen mit Kampfflugzeugen, Helikoptern und Panzern an.

Dabei sind die Anliegen der muslimischen Rebellion seit 30 Jahren die gleichen geblieben: Anerkennung ihrer Landrechte, ihrer kulturellen Identität und ihrer stark spirituell beeinflussten Gesellschaftsordnung mit der Gemeinde als ausschlaggebende politische Einheit.

Die letzten drei Jahrzehnte haben einen Keil zwischen die Gemeinden Zentralmindanaos getrieben. Christliche, muslimische und indigene Gemeinden wohnen räumlich eng beieinander. Die vielen Konflikte aber haben Vorurteile, Mythen und Lügen aufgebaut.

Die Lüge zieht ihre Fäden durch alle ethnischen Gruppen. Die Lüge blendet die Menschen und gibt ihnen einen Sündenbock für ihre Leiden. Es gibt Kinder, die gesehen haben, wie ihre engsten Verwandten ermordet wurden. Daraufhin haben sie die leeren Patronenhülsen aufgesammelt. Mit diesen Patronen wollen sie Rache üben, wenn sie groß sind. Rache hält diese Kinder psychisch am Leben. Die Gewalt wird kultiviert und langfristig Teil der Gesellschaft.

Dass es jedoch bisher nicht zu einem Bürgerkrieg gekommen ist, sondern bei der Rebellion blieb, zeigt den Charakter der bewaffneten christlichen Paramilitärs und der islamischen MILF auf Gemeindeebene. Den bewaffneten Gruppen auf Gemeindeebene geht es in erster Linie um den Schutz ihrer Familien. Darüber hinaus sind nur sehr wenige an einer Eskalation interessiert. Dennoch hat der Konflikt durch gewaltsame Interventionen, politischen Opportunismus und Versäumnisse staatlicher und internationaler Entwicklungspolitik über 30 Jahre eine Eigendynamik entwickelt. Ihr steht jedoch die weit verbreitete Überzeugung gegenüber, dass die militärischen Operationen in all dieser Zeit keine Lösung des Konfliktes gebracht haben.

Friedenstraining

In der Schule von Pagalatan unterrichten Trainer des *Mindanao People's Caucus* an diesem Tag lokale MILF-Kombattanten über die UN-Richtlinien für interne Flüchtlinge. In Wirklichkeit geht es hier jedoch um viel mehr: Ziel ist nicht, vom bewaffneten Widerstand abzurufen, sondern gewaltfreie Formen des zivilen Ungehorsams aufzuzeigen. Angesetzt wird am *Jihad Akbar*, dem »größeren Jihad«. Wir Europäer sind überrascht von dem Gebrauch des Begriffes in diesem Zusammenhang. Der MPC-Trainer erklärt, dass im *Jihad Akbar* Wissen und Glaube vereint werden und die ethische Grundlage des friedlichen Kampfes für eine bessere Gesellschaft bilden. Unser Begleiter macht deutlich, dass Frieden beim persönlichen Wandel des Individuums anfängt. Diese Gedanken werden von den Kämpfern ernst genommen.

Dann werden sie über ihre Menschenrechte im Kriegsfall aufgeklärt, und es werden Kontakte zu Lobbynetzwerken und Waffenstillstandsüberwachern ausgetauscht. Auf diese können sie zurückgreifen, werden ihre Rechte oder der Waffenstillstand vom Militär verletzt. Für viele der Kämpfer ist es das erste Mal, dass sie von den Initiativen erfahren, die in den letzten Jahren Mindanaos muslimische, christliche und indigene Zivilgesellschaft hinter dem gemeinsamen Ziel Frieden vereint haben. Dass es die Möglichkeiten des gemeinsamen zivilen Protestes gibt, macht der Gemeinde Mut. Die Stimmung beim Abschied ist gelöst und hoffnungsvoll.

Wenn Zwei sich streiten ...

Die Zukunft der Muslim Mindanaos (ARMM) und der GRP-MILF-Friedensprozess

von Sonja Grigat

In ethno-politischen Konflikten werden rechtliche Rahmenbedingungen häufig erst durch einen verfassungsrechtlich abgesicherten Friedensvertrag zwischen den Konfliktparteien im Rahmen einer Autonomieregelung geschaffen. Im Fall der um Unabhängigkeit kämpfenden *Moro National Liberation Front* (MNLF) und der philippinischen Regierung (GRP) wurden diese Bedingungen mit der Autonomen Region Muslim Mindanao (ARMM) über das *Final Peace Agreement* von 1996, die Autonomieregelungen der philippinischen Verfassung von 1987 und deren funktionale wie institutionelle Ausgestaltung durch das organische Gesetz RA 9054 geschaffen.

Ausgeschlossen von dieser territorialen Konfliktlösung blieb allerdings die *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), die immer noch gewalttätig um eine umfassendere Autonomie bzw. um Unabhängigkeit ringt.

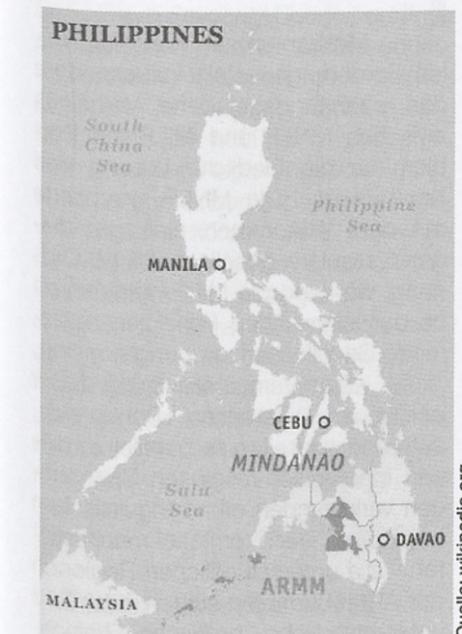
Funktionen der ARMM

Die Autonome Region Muslim Mindanao (ARMM) wurde im Zuge der Reorganisation des philippinischen Staates während der Präsidentschaft Corazon Aquinos als Maßnahme zur Deeskalation regionaler Konflikte durch die Verfassung von 1987 eingerichtet.

Die Autorin ist Politologin und Doktorandin bei Prof. Rainer Tetzlaff sowie Mitglied der AG Kriegursachen Forschung (AKUF) an der Uni Hamburg.

Jede zivilgesellschaftliche Organisation, die sich der nachhaltigen Konfliktbearbeitung verschrieben hat, bedarf langfristig zur Absicherung einer erfolgreichen Arbeit politisch ausgewogener und rechtlich verlässlicher Rahmenbedingungen. Der folgende Artikel gibt zunächst einen knappen Überblick über die Entstehung und die Kompetenzen der ARMM. Schwerpunkt der Ausführungen werden die noch zu lösenden Streitpunkte zwischen GRP, MILF und MNLF unter Berücksichtigung der bestehenden Regelungen der ARMM im Hinblick auf einen Friedensvertrag sein.

Unter Berücksichtigung dieser konstitutionellen Bestimmungen sowie der Vereinbarungen des 1976 von Vertretern der MNLF und der GRP unterzeichneten *Tripoli Agreements*, einigten sich die Konfliktparteien 1996 im *Final Peace Agreement* auf eine funktionale und institutionelle Erweiterung der ARMM. Territorial umfasst die ARMM seit dem Volksentscheid im Jahr 2001 die mehrheitlich muslimischen Provinzen Basilan, Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu, Tawi-Tawi und die Stadt Marawi City.



Die ARMM in den südlichen Philippinen

Quelle: wikipedia.org

Die Exekutive der ARMM wird aus einem Gouverneur, dem Vize-Gouverneur und einem zehnköpfigen Kabinett gebildet. Weitere Institutionen

sind eine regionale legislative Versammlung mit 21 direkt gewählten Vertreter/innen sowie ein für familiäre Angelegenheiten zuständiges Justizwesen auf Grundlage der Shariah. Die Kompetenzen der regionalen legislativen Versammlung erstrecken sich auf alle Bereiche, welche die Prosperität und Entwicklung der Region fördern.

Davon ausgenommen sind Politikfelder, die in die ausschließliche Gesetzgebung des Nationalstaates fallen und/oder der Gesetzgebung der philippinischen Verfassung widersprechen (RA 9054). Die Region kann eigenständig Steuern und Gebühren erheben, weitere finanzielle Ressourcen sind prozentuale Zuwendungen der Zentralregierung. Zugriff auf die Gewinne aus dem Abbau natürlicher Ressourcen wird der ARMM nur bedingt gewährt.

Neben der institutionellen Ausgestaltung der ARMM wurde der MNLF mit dem *Final Peace Agreement* Zugang zu legaler politischer Partizipation innerhalb des politischen Systems eröffnet. Führende MNLF-Kader übernahmen, legitimiert durch Wahlen auf regionaler und kommunaler Ebene, Regierungsverantwortung und erhielten damit die Möglichkeit, politisch Einfluss auf die Entwicklung der Region zu nehmen.

Zukunftsaussichten

Während die Friedensgespräche zwischen MNLF und GRP 1996 die konstitutionellen und sicher-

heitspolitischen Hemmnisse auf dem Weg zu einer territorialen Konfliktbeilegung beseitigen mussten, bewegen sich die GRP-MILF-Gespräche in einem ausgesprochen engen Raum zwischen den Bestimmungen des 1996er *Final Peace Agreements* und den existierenden politischen Strukturen der ARMM. Die Gespräche müssen stets die Teilautonomie der im Konflikt befindlichen Gebiete Mindanaos und Sulus sowie den für diese bestehenden Machtanspruch der MNLF berücksichtigen. Aufgrund dieses Sachverhalts bieten sich GRP und MILF nur sehr begrenzte Optionen: die Schaffung eines philippinischen Föderalstaates oder die territoriale wie konstitutionelle Erweiterung der bestehenden ARMM.²

Die Reorganisation des philippinischen Staatswesens hin zu einem föderalen System, in dem den Gliedstaaten weitreichende Kompetenzen in den Bereichen Religion, Kultur, Politik und Wirtschaft eingeräumt werden, trifft allerdings auf zwei wesentliche Schwierigkeiten. Zum einen müsste in einem wahrscheinlich ausgesprochen langwierigen Prozess zusammen mit der MNLF und der MILF eine allen Parteien gerecht werdende Lösung gefunden werden, zum anderen bedarf jegliche Veränderung der territorialen Organisation einer Verfassungsänderung.

Der von MNLF, MILF und GRP erarbeitete Kompromiss bedürfte sowohl der Zustimmung des Kongresses als auch der Entscheidung einer Verfassungskommission. Zusagen der Regierung an die MILF während der Friedensverhandlungen können diesen Prozess nicht vorweg nehmen. Die MILF müsste auf die Bereitschaft der Regierungseliten des Senats oder der Vertreter/innen einer Verfassungskommission vertrauen, ihren Forderungen nach Föderalismus nachzukommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese sich auf die Abgabe weitreichender Kompetenzen einigen werden, scheint jedoch aufgrund der partikularen Interessenlagen im Senat und in einer einzuberufenden Kommission gering.

Daher bleibt als realistischere Option die territoriale Ausweitung der ARMM. Voraussetzung für diese Lösung ist allerdings die Behebung der von der MILF, aber auch von Teilen der MNLF, angeführten Kritikpunkte

hinsichtlich der Diskrepanzen zwischen dem 1996er *Final Peace Agreement* und den Bestimmungen des RA 9054.³ Auch das durch jeweils interne/exklusive ideologische, klientelistische und ethno-linguistische Loyalitäten angespannte Verhältnis zwischen MNLF und MILF ist problematisch. Die Akzeptanz einer erweiterten Autonomie im Rahmen eines Friedensschlusses zwischen MILF und MNLF würde die Akzeptanz des *Final Peace Agreements* und der Regelungen des organischen Gesetzes 9054 durch die MILF implizieren. Diese erkennt obiges bislang nur als erste Verhandlungsgrundlage an. Insbesondere Aspekte zur kulturellen Autonomie und zur Anerkennung der muslimischen Identität, zum Verhältnis von ARMM zur Zentralregierung und zur finanziellen Ausstattung der ARMM verletzen laut MNLF und MILF die Bestimmungen des *Final Peace Agreements*.

Diskrepanzen

Die Interessenvertretung der Region und damit der muslimischen Minderheit in den Organen des Zentralstaates wird im Friedensabkommen und im RA 9054 unterschiedlich geregelt. Während das Friedensabkommen die Ernennung eines Kabinettsmitgliedes aus der Region obligatorisch vorsieht, bleibt diese Forderung im ausführenden Gesetz optional, je nachdem ob ein adäquater Kandidat für diesen Posten gefunden werden kann. Gleiches gilt für die Ernennung von Vertreter/innen der ARMM zum Verfassungsgericht und zum Berufungsgericht.

Neben der Interessenvertretung in den Organen des Zentralstaates stößt die finanzielle Ausstattung der ARMM auf Kritik. Die Bestimmungen des RA 9054 schränken die fiskalische Basis der ARMM stark ein: Die Region ist größtenteils auf Zuwendungen der Zentralregierung angewiesen, die in regelmäßigen Abständen vom Senat in Höhe und Umfang genehmigt werden müssen. Die als lokale Einkommensbasis der Region vorgesehene Erhebung von Grundsteuern und Gebühren ist dagegen aufgrund der geringen wirtschaftlichen Leistungskraft der Region als wenig bedeutsam einzuschätzen. Um effektive Arbeit leisten zu

können, insbesondere zur sozio-ökonomischen Entwicklung, bedarf die ARMM-Verwaltung allerdings einer soliden finanziellen Grundlage. Daher fordern sowohl MILF als MNLF eine Ausweitung der zentralstaatlichen Zuwendungen.

Landfrage

Ein weiterer Streitpunkt zwischen GRP und MILF ist der Zugang der lokalen Bevölkerung zu Landtiteln und die Kontrolle der regionalen Behörden über strategisch und ökonomisch wichtige natürliche Ressourcen. Der Zugang zu Landtiteln wird vor allen Dingen durch bestehende Besitzverhältnisse erschwert. Viele der umstrittenen Ländereien befinden sich im Besitz von (christlichen) Großgrundbesitzern oder internationalen Firmen.

Hinsichtlich dieser Frage sieht das Friedensabkommen keine konkreten Regelungen vor. Im Gegensatz dazu hält es für den Zugriff auf natürliche Ressourcen fest, dass diese auf dem Verhandlungsweg verteilt werden sollen und nicht, wie im RA 9054 bestimmt, vollständig in die Kompetenz der Zentralregierung fallen. Dieser Konflikt entzündete sich jüngst abermals an einer Entscheidung des philippinischen Verfassungsgerichts, den Zugriff ausländischer Investoren im Bereich des Bergbaus zu liberalisieren, ohne gleichzeitig eine Beteiligung der lokalen Bevölkerung an den Gewinnen aus deren Abbau festzuschreiben. Gerade diese Bereiche der sogenannten *ancestral domain* und des Zugangs zu natürlichen Ressourcen werden entscheidend für die Ergebnisse eines Friedensvertrages sein (siehe S. 80-82).

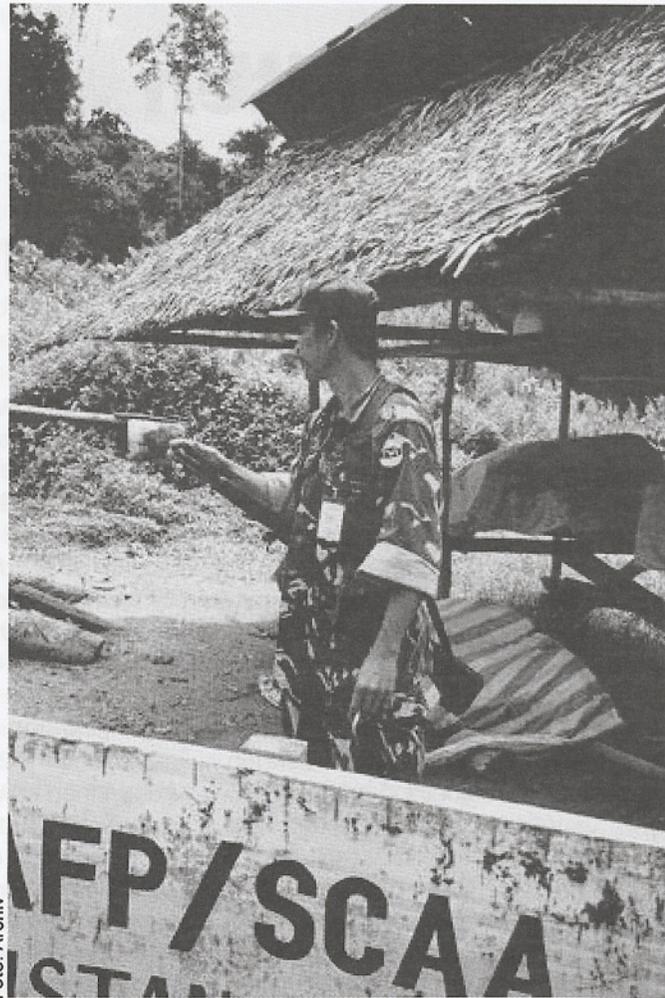


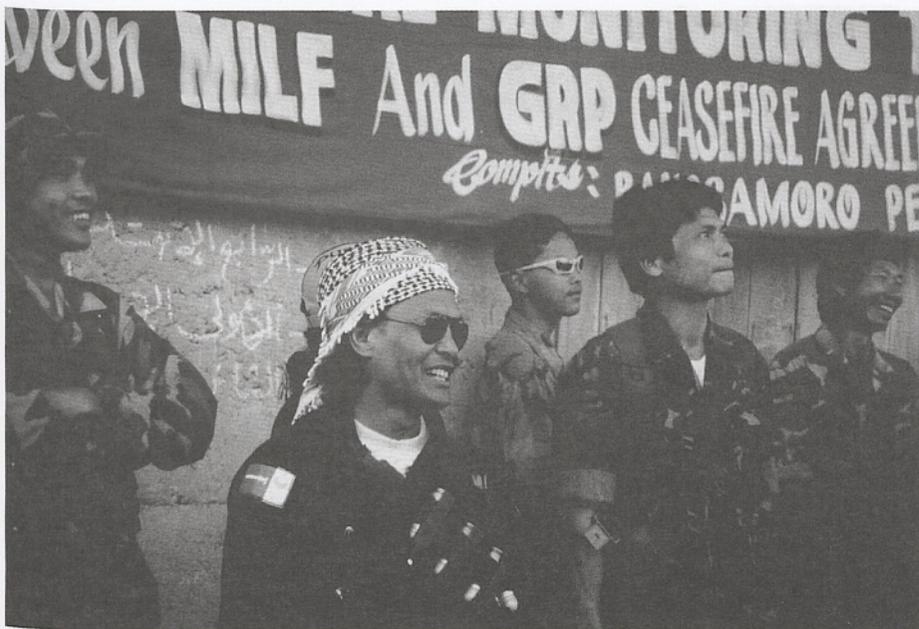
Foto: Archiv

Paramilitär einer Bergbaufirma verwehrt Indigenen den Zutritt zu ihrem Land.

Spaltung?

Neben diesen konstitutionellen Forderungen stellt insbesondere das spannungsgeladene Verhältnis zwischen MNLF und MILF ein Problem für die friedliche Lösung des Konflikts dar. Die MNLF akzeptierte mit dem Abkommen eine grundlegend säkulare gesellschaftliche Ordnung, während die MILF weiterhin eine auf islamischen Prinzipien basierende Gesellschaftsordnung anvisiert.

Eine Vernachlässigung dieser politischen Differenzen könnte sich, aufgrund der teilweise parallel zu diesen ideologisch-religiösen Spannungen verlaufenden ethno-linguistischen Loyalitäten, auch territorial manifestieren.⁴ Die unterschiedlichen Regionen der ARMM könnten sich in zwei sehr unterschiedliche politische Zielrichtungen verfolgende Einheiten spalten, was notwendiger Weise zu Konflikten auf regionaler Regierungs- und Parlamentsebene führen und den politischen wie sozio-ökonomischen Fortschritt der gesamten Region behindern.



MILF-Kämpfer begrüßen die Überwachung des Waffenstillstands durch internationale Monitoren.

Foto: M. Grabowski

wachsenden muslimischen Gemeinde für den Beitritt aussprechen. Mindanao befindet sich auf einem holperigen Weg in Richtung Frieden, der allein von lokalen und regionalen Initiativen bewältigt werden muss, solange die Hauptkonfliktparteien sich nicht auf eine gemeinsame Lösung verständigen können.

Anmerkungen:

- 1) Kurioserweise nimmt z.B. die provinzzfreie Städte Cotabato City, Sitz der autonomen Verwaltung, nicht an der Autonomieregelung teil. Die Bevölkerung ARMM machte im Jahr 2000 rund 2,8 Millionen aus.
- 2) Die frühere Forderung der MILF nach Unabhängigkeit vom philippinischen Staat ist unrealistisch, da sie weder von der philippinischen Regierung noch international von der OIC in Erwägung gezogen wird und somit kaum durchsetzbar wäre. Die Schaffung einer islamischen autonomen Region kommt aus Sicht der GRP nicht in Frage, da Verfassungsbestimmungen die Trennung von Kirche und Staat postulieren. Auch die von früheren Regierungen, wie der Marcos-Administration, betriebene Strategie des Mainstreamings durch Kooptation und Rehabilitation kann aufgrund der von der MILF geforderten Akzeptanz ihrer muslimischen Identität langfristig als wenig erfolgreich angesehen werden.
- 3) Formal scheinen die Autonomieregelungen der Verfassung und der ARMM auszureichen, um eine weitreichende Entwicklung der Region anzuschließen. Eine Effizienzsteigerung könnte noch erreicht werden, wenn die Funktionen vollständig ausgeschöpft würden. »The Problem does not lie in the structures of autonomy, but in the Malacang-anointed leadership that is unwilling to exercise in full the powers already granted by the Organic Law to the autonomous region.« (KAS 2003b:4).
- 4) Die territorialen und politischen Ansprüche der MNLF decken sich mit dem Gebiet der heutigen ARMM. Diese Ansprüche überschneiden sich allerdings in den Provinzen Lanao del Sur und Maguindanao mit denen der MILF.
- 5) Trotz entsprechender finanzieller Ausstattung ist die ARMM-Administration ihrer Hauptaufgabe, der Schaffung ökonomischen Wachstums, in den vergangenen acht Jahren nicht gerecht geworden. Aktuelle Berichte zufolge hat sich die sozio-ökonomische Situation in den Provinzen der ARMM seit dem Abschluss des Friedensabkommens und der Einrichtung der ARMM nicht maßgeblich verändert. Ursachen für die suboptimale Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben finden sich u.a. in der unangemessenen Finanzpolitik und den wechselnden Prioritäten der Exekutive und Legislative kombiniert mit unzureichend qualifiziertem Personal aufgrund politischer Patronage. So benötigt die ARMM derzeit rund 80 % ihres Budgets, um laufende Personalkosten zu decken. Mittel zur Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation der Bevölkerung bleiben somit kaum übrig (ADB 2002:4). Hinzu kommen die Anfälligkeit zum Nepotismus und die auf Desillusionierung basierende Apathie der Bevölkerung angesichts des offensichtlichen Mismanagements der ARMM-Bürokratie.
- 6) Dies wäre das vierte Mal nach 1977, 1989 und 2001, dass ein Plebiszit über die Teilnahme an der ARMM durchgeführt würde. 1989 sprachen sich vier Provinzen (Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu und Tawi-Tawi) für die Teilnahme an der ARMM aus. 2001 kamen die Provinzen Basilan und die provinzzfreie Stadt Marawi City hinzu.

den könnte. Daher sollte jedes von MILF und GRP geschlossene Abkommen im Rahmen einer erweiterten Autonomie diese Differenzen und den daran gekoppelten Macht und Herrschaftsanspruch der MNLF berücksichtigen und diese mit in den Verhandlungsprozess einbeziehen.

Zwar haben sich MNLF und MILF im August 2001 auf die Schaffung des *Bangsamoro Solidarity Councils* zur Eruierung der Möglichkeiten einer Kooperation auf dem Weg zum Frieden verständigt. Der *Bangsamoro Solidarity Council* eröffnet die Gelegenheit einer umfassenden Kooperation zwischen den beiden Gruppen, in welchem Umfang die MNLF und die MILF sich bereits im Vorfeld einer Regierungsbeteiligung auf eine gemeinsame politische Linie verständigen können und inwieweit die MNLF bereit sein wird, erworbene Machtbefugnisse abzugeben, bleibt abzuwarten. Betrachtet man die derzeitige Situation der ARMM unter MNLF-Administration, ist eine Multiplikation der bestehenden Probleme zu befürchten, etwa ineffektive Regierungsführung durch Patronage und Korruption.⁵

Zusammenfassung

Der Weg zu einer umfassenden und nachhaltigen Konfliktlösung zwischen MILF und GRP ist momentan von Hindernissen gesäumt. Dazu gehören die horizontale wie vertikale Verteilung und Ausübung von Macht-

befugnissen. Auf vertikaler Ebene muss die GRP für eine umfassende Abgabe von Kompetenzen an die autonome Region offen sein und diese auch umsetzen, wenn nötig sogar über eine Reorganisation ihres Staatswesens hin zu einem föderalen System. Auf horizontaler Ebene liegt es an MILF und MNLF ihre politischen Forderungen und Visionen hinsichtlich einer territorialen Friedenslösung neu zu definieren und gemeinsame Konzepte für Frieden und Entwicklung in der Region zu erarbeiten.

Sind diese Probleme zur Zufriedenheit der Konfliktparteien gelöst, muss der Wähler entscheiden, wer in Zukunft politische Verantwortung in der ARMM übernehmen soll. Die Erweiterung der ARMM verlangt eine weitere Volksabstimmung in den vom *Tripoli Agreement* abgedeckten Provinzen. Gegenstand wäre die Erweiterung der Funktionen und Kompetenzen der ARMM und eine Bereinigung des RA 9054 in den Bereichen, in denen es dem *Final Peace Agreement* widerspricht.⁶

Die Erfahrungen der bisherigen Referenden lassen allerdings vermuten, dass sich allein mehrheitlich muslimisch dominierte Provinzen für den Beitritt aussprechen werden. Die Regierungsführung durch die MNLF in der ARMM wird mehrheitlich negativ beurteilt. Daher ist es unwahrscheinlich, dass sich mehrheitlich christliche Regionen zur Teilnahme in der ARMM entscheiden werden. Allein Cotabato City könnte sich aufgrund seiner