

# Ein schwieriges Experiment

## Die Autonomie im muslimischen Mindanao auf dem Prüfstand

von Marites Danguilan-Vitug und Glenda M. Gloria

*In den ersten drei Monaten seiner Amtszeit versuchte sich Nur Misuari mit seiner gänzlich neuen Aufgabe als Gouverneur vertraut zu machen. Die meiste Zeit seines Lebens hat er ja ein separatistischer Revolutionär gebracht, der in den Zentralen der muslimischen Welt um Unterstützung bat, im Dschungel von Sabah seine Truppen trainierte und in den Bergen Mindanaos kämpfte.*

**D**ann kam der Friedensvertrag. Misuari erklärte sich mit einer Autonomiestruktur einverstanden, die als wesentlichen Bestandteil die »Autonome Region in Muslim-Mindanao« (ARMM) enthielt. Der »Moro National Liberation Front« (MNLF) wurde sie gleichsam auf silbernem Tablett serviert. Im September 1996 bewarb sich Misuari um den Gouverneursposten und gewann ihn im Handumdrehen — hatten doch Präsident Fidel Ramos und seine Leute dafür gesorgt, dass dem ehemaligen Rebellenführer kein Konkurrent bedrohlich werden konnte.

### MNLF als Regierung

Es war eine neue Welt. Die bisherigen Bürokraten reagierten verängstigt. Frühere Feinde — Lokalpolitiker, warlords und die muslimische Elite — waren jetzt Teil einer weitreichenden verfassungsmäßigen Gemeinschaft auf dem Boden der ARMM.

Der Wandel vom Rebellenführer zum regionalen Regierungschef war nicht leicht. Misuari und die MNLF waren bisher nur an Krieg und Zerstörung gewohnt. Doch nun standen sie vor der Aufgabe, das größte, von Krisen geschüttelte Notstandsgebiet des ganzen Landes zu sanieren. Die Erwartungen, die sich auf Misuari richteten, waren enorm hoch — vonseiten seiner früheren Kampfgefährten wie auch seitens der wahlberechtigten Bürgerschaft. (...)

Es war eine euphorische Zeit. Der Krieg, der in den siebziger Jahren bis hinein in die Achtziger und Neunziger getobt hatte, war schließlich beendet worden. Die Rebellen, die lautstark Gerechtigkeit gefordert und für ein besseres Leben gekämpft hatten, hatten jetzt Führungspositionen erlangt und konnten das, was sie gepredigt hatten, in die Tat umsetzen. Aber schon früh traten Ereignisse ein, die die Integrität der Führungskräfte gleichsam in eine Wolke von Zweifeln hüllte.

Im Dezember 1996 gab das Büro des Gouverneurs in deutlich unangemessener Eile grünes Licht für einen Schulbuchvertrag von 70 Millionen Pesos, der mit dem »White Orchids Printing and Publishing House« abgeschlossen wurde. (...) Am 31. Dezember 1996, dem allerletzten Tag des Jahres, unterzeichnete Misuari den Kaufvertrag für 726.000 Grundschulbücher, die die Fächer Englisch, Mathematik, Islam-Studien und arabische Grammatik umfassten.<sup>1</sup> (...)

Nach solcherlei Vorgängen gewannen die Menschen den Eindruck, dass sich Misuari nicht sonderlich von früheren korruptionsbehafteten Gouverneuren unterschied. Misuari selbst hatte allerdings feierlich gelobt, Korruption in der ARMM mit Stumpf und Stil »auszurotten«. Er betrachtete dieses Bemühen sogar als einen seiner Haupterfolge. Im Juni 1997 erklärte er: »Bei der Ausrottung von Korruption kennen wir keine Kompromisse.« Nach dem »White Orchids deal« rollten allerdings keineswegs irgendwelche Köpfe! (...)

### Korruption und Verschwendung

Zehn Jahre nach ihrer Geburt ist die ARMM ein von Korruptionsanklagen und Verschwendungsvorwürfen gezeichnetes Gebilde.

Die ARMM entstand am 1. August 1989 während der Amtszeit von Cory Aquino. Die Präsidentin unterzeichnete die entsprechende Gesetzesvorlage (Republic Act 6734) als Reaktion auf die Autonomieforderungen der Muslim-Rebellen und rief so die ARMM ins Leben.

Einige Monate später — im November 1989 — organisierte man eine Volksabstimmung, um herauszufinden, welche der Provinzen Mindanaos mit einer Zuordnung zum autonomen Gebiet einverstanden sein würden. 4 der 13 Provinzen reagierten positiv — Maguindanao, Lanao del Sur, Sulu und Tawi-Tawi. Von den 9 Städten Mindanaos votierte allerdings keine zugunsten der ARMM. Daraufhin lehnten die MNLF und die »Moro Islamic Liberation Front« (MILF) die ARMM ab.

Im Februar 1990 gab es die ersten Kommunalwahlen im Verwaltungsbereich der ARMM. In der Folgezeit entwickelte sich ein vollständig aufgeblähter bürokratischer Apparat. (...) Heute verfügt die ARMM über

*Marites Danguilan-Vitug und Glenda M. Gloria gehören zum Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ).*

nicht weniger als 19.000 Beschäftigte — weit mehr als jede vergleichbare landesweit tätige Regierungsorganisation.

Die Bürokratie der ARMM stellt im Blick auf die notwendigen Dienstleistungen eher ein Hindernis als ein wirksames Instrument dar. Viele Angestellte sind für ihren Job schlicht nicht qualifiziert, sie bringen weder die nötige Erfahrung und Ausbildung noch die berufliche Kompetenz mit.

Sukarno Tanggol, der sich als Wissenschaftler intensiv mit der ARMM befasst hat, berichtet, dass Finanzmittel zweckentfremdet worden sind. »Da zu viele Leute für einen kürzeren Zeitraum angeworben oder für einen längeren unter Vertrag genommen wurden, weiß der Verwaltungschef nicht, woher er die Löhne nehmen soll«, schreibt Tanggol in seiner Abhandlung »Muslim Autonomy in the Philippines: Rhetoric and Reality«. »Eine Lösungsmöglichkeit für dieses Problem besteht eben darin, vorhandene Geldmittel abzuzweigen.« Vetterwirtschaft ist ein zusätzliches Übel. (...)

Viele Menschen, die im Bereich der ARMM wohnen, nehmen ihre Regierung nur sehr oberflächlich wahr. 1997 führte das Asian Institute of Management (AIM) eine entsprechende Befragung durch. Dabei stellte sich heraus, dass eine ansehnliche Zahl von Bürgerinnen und Bürgern der vier Provinzen immer noch nicht wusste, dass es hier eine regionale Regierung gab. (...)

Die Befragung führte außerdem zu folgenden Erkenntnissen und Ergebnissen:

- Viele Bürger bezeichneten Inflation, Arbeitslosigkeit, Armut und verschleppte Lohnauszahlungen im öffentlichen Dienst als wichtigste Probleme, mit denen sich die Verantwortlichen in der ARMM befassen sollten.
- Viele hielten die offizielle Tätigkeit der in der ARMM Verantwortlichen für höchst ineffizient.
- Vier von fünf Befragten meinten, keines der ARMM-Büros leiste zufriedenstellende Arbeit.
- Von 273 Befragten, für die Misuari als Gouverneur ein Begriff war, waren 36 % mit seiner Leistung zufrieden; 32 % waren es nicht. Die übrigen waren weder zufrieden noch unzufrieden.

Als Gründe für die geringe positive Einschätzung wurden genannt:

- zögerlicher Bau von Straßen, Schulen und öffentlichen Markthallen;
- kein Fortschritt bei Infrastrukturprojekten;
- schlechte Aussichten bei den Friedensverhandlungen;
- ausgebliebene oder verspätete Löhne für Lehrerinnen und Lehrer;
- Misserfolge bei der Beschaffung von Arbeitsplätzen und der Anwerbung von Investoren;
- mangelnde Fähigkeit oder Bereitschaft, Bestechung und Korruption in der ARMM in den Griff zu bekommen.

Die ARMM stellt selbst ein Problem für Frieden und öffentliche Ordnung dar. Nach Informationen der »Philippine National Police« (PNP) gibt es hier den landesweit prozentual höchsten Anteil von Feuerwaffen sowie die höchste Zahl von bewaffneten Privatleuten und entsprechende Gruppen. Kidnapping nimmt zu, und Clanfehden werden oft durch regelrechte Gefechte ausgetragen, bei denen Granatwerfer und 50-Kaliber-Gewehre zum Einsatz kommen.

### Magere Ernte — trotz »finanziellem Saatgut«

Während der ersten fünf Jahre ihres Bestehens — von 1990 bis 1995 — erhielt die ARMM kräftige Finanzspritzen aus Manila — Subventionen für die neue Region. Dieses sogenannte »finanzielle Saatgut« sollte Infrastrukturprojekten zugute kommen. Es belief sich auf eine Summe von 3.075 Milliarden Pesos, während das offizielle nationale Subventionsaufkommen nur bei 615 Millionen Pesos jährlich lag. Seit Beginn der ARMM-Ära ist dieses »finanzielle Saatgut« zu Wahlgeschenken umfunktioniert worden. (...)

Trotz der enormen Geldzuwendungen hat die Region wenig Erfolge vorzuweisen. Sie hat den geringsten Bildungsstand (nur fünf oder sechs von zehn Erwachsenen können notdürftig lesen oder schreiben), das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen und die geringste Lebenserwartung von allen Regionen im Lande (55,3 Jahre; 1994). Sie ist die einzige Region, in der die Lebenserwartung unter

60 Jahren liegt — bei einem Landesdurchschnitt von 66,9 Jahren. Die Sozialleistungen insbesondere im Bereich von Gesundheitsvorsorge und Ausbildung zählen zu den niedrigsten im ganzen Lande.

In finanzieller Hinsicht gehören die Provinzen der ARMM zu denen mit der schwächsten Autonomie — eine Ironie der Geschichte. Vom Wesen wirklicher Autonomie — eigene Finanzhoheit bei möglichst geringer finanzieller Abhängigkeit von Manila — ist man hier noch weit entfernt. Der Nutzwert der ARMM liegt derzeit mehr in identitätsstiftenden Maßnahmen und Schritten der Selbstverwaltung. So wird auch der Stolz der muslimischen Gemeinschaften gestärkt.

Gemessen an den miserablen Lebensbedingungen in der Region kann man das Autonomieexperiment bisher freilich nur als nahezu gescheitert ansehen.

Hinzu kommt: Innerhalb der ARMM ist die Macht im Gouverneursbüro [in Cotabato City] zentralisiert.<sup>2</sup>

Im Blick auf eine angestrebte Dezentralisierung mag sich seit den frühen neunziger Jahren einiges verbessert haben. Doch andererseits hat die ARMM mit wachsender Macht lokaler Regierungsstellen auch eine neue Bürokratenschicht hervorgebracht.

*Gekürzter Beitrag aus: Marites Danguilan-Vitug und Glenda M. Gloria, Under the Crenscant Moon: Rebellion in Mindanao, hrsg. vom Ateneo Center for Social Affairs and Public Policy, Quezon City 2000.*

Übersetzung: Klaus Schmidt

#### Anmerkungen:

- 1) 1997 wurde eine von der Zentralregierung in Manila gebilligte Schiffsladung weiterer Schulbücher im Wert von 32 Millionen Pesos von Misuari und der MNLF abgelehnt, weil sie ein Grußwort des von 1989-96 amtierenden Gouverneurs der ARMM, Datu Zacaria Candao, enthielten. (Anm. der Redaktion)
- 2) Macapado Muslim, Autor des Buches »The Moro Struggle in the Philippines: The Non-Violent Autonomy Alternative«, berichtete 1997, die Erfahrungen lokaler Regierungsangestellter in der ARMM unterschieden sich deutlich von denen in anderen Regionen: »Von den fruchtbaren Auswirkungen der Übergangsentwicklung sind sie praktisch ausgeschlossen. Die wesentlichen Ressorts und Dienstleistungen verbleiben einzig und allein in der Verantwortung der Regionalregierung.«