

RINGEN UM LAND UND IDENTITÄT

DER ANHALTENDE KAMPF DER INDIGENEN BEVÖLKERUNG IM SÜDWESTLICHEN MINDANAO

Miriam Fischer / Atty Benedicto Bacani

Jahrzehntelang schon gehören bewaffnete Konflikte, tödliche Rivalitäten zwischen verschiedenen Clans sowie Vertreibung für die gesamte Bevölkerung der Autonomen Region in Muslim Mindanao (ARMM)¹ auf der philippinischen Insel Mindanao zum alltäglichen Leben. „Endlich dauerhafter Frieden in Mindanao“ und ähnliche Schlagzeilen konnte man sowohl in nationalen als auch in internationalen Medien Ende 2012 nach der Unterzeichnung des so genannten Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) zwischen der Regierung der Philippinen (GPH) und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) lesen. Die FAB-Rahmenvereinbarung war das Ergebnis der 32. Friedensgespräche zwischen der GPH und MILF und weckte – wieder einmal – große Hoffnungen, dass der gewalttätige Konflikt zwischen den Moro (den Muslimen auf den Philippinen) und der Regierung endlich ein Ende finden könnte. Das FAB-Abkommen gilt als eine Art Fahrplan für die Gründung einer neuen geplanten autonomen Region, genannt Bangsamoro,² die die aktuelle ARMM ersetzen soll. Wer jedoch bisher konsequent bei der Betrachtung des Friedensprozesses übersehen wurde, sind die nicht islamisierten, nicht christianisierten indigenen Völker (Lumad),³ die in der ARMM leben. Sie

- 1 | Eine detaillierte Liste der Abkürzungen befindet sich am Ende des Artikels.
- 2 | Während das Wort Moro in der Regel Muslime auf den Philippinen beschreibt, ist der Begriff Bangsa das Moro-Wort für Heimatland. Bangsamoro steht so für muslimisches Heimatland.
- 3 | *Lumad* ist das Bisaya-Wort für „einheimisch“ oder „indigen“. Es wurde von 15 der mehr als 18 ethnischen Gruppen in Mindanao auf ihrem Cotabato-Kongress im Juni 1986 als Terminus zur Abgrenzung von anderen Bewohnern Mindanaos, von Moro oder von den Christen gewählt.



Miriam Fischer ist Co-Managerin des EU-Projektes IPDEV der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Philippinen.



Atty Benedicto Bacani ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Autonomie und Governance, einem institutionellen Partner der KAS in den Philippinen.

wurden während der Friedensgespräche nicht ein einziges Mal konsultiert, geschweige denn mit an den Verhandlungstisch gebeten.

Das Blutvergießen und die Kämpfe während drei totaler Kriege und über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren hinweg haben tiefe Spuren in der Region und vor allem in ihren Menschen hinterlassen.

Für einen unabhängigen islamischen Staat kämpfen die Moro bereits seit den 1960er Jahren gegen die philippinische Regierung. Das Blutvergießen und die Kämpfe während drei totaler Kriege und über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren hinweg haben tiefe Spuren in der Region und vor allem in ihren Menschen hinterlassen. Fünf Jahrzehnte separatistischen Kampfes in der ARMM haben diesen Teil des Landes zerrissen und über die Jahre mehr als 160.000 Menschen das Leben gekostet sowie die Vertreibung von mehr als einer Million Menschen verursacht.

Eigentlich können sowohl die Moro als auch die nicht islamisierten indigenen Völker der Region als „indigen“ bezeichnet werden, da sie die Ansicht teilen, gemeinsame Wurzeln zu besitzen. Doch im Laufe der Zeit und mit der Ausbreitung des Islams in der Region drifteten ihre religiös-kulturellen Identitäten weiter auseinander. Heute werden die Muslime im Allgemeinen als Moro bezeichnet. Wenn man sich hingegen auf die nicht islamisierten, nicht christianisierten indigenen Völker in der ARMM bezieht, spricht man in der Regel von den Lumad.⁴ Vor allem für sie ist es wichtig, als abgegrenzt von ihren „Moro-Brüdern“ wahrgenommen zu werden.⁵ Dieser Wunsch nach Anerkennung ist verständlich, wenn man bedenkt, dass die Lumad bei der Betrachtung des Konflikts in Mindanao nur zu oft völlig außen vor gelassen werden und sie das mit Abstand am stärksten marginalisierte Volk der philippinischen Inselgruppe sind. Insgesamt umfassen die indigenen Völker auf den Philippinen zehn bis zwölf Millionen Menschen, was etwa zehn Prozent der philippinischen Bevölkerung entspricht. Davon

4 | Der Begriff Lumad, wie er im gesamten Artikel verwendet wird, bezieht sich auf all jene, die sich selbst nicht den Muslimen (Bangsamoro) oder Christen zuschreiben.

5 | Obwohl die indigenen Völker in den Insel-Provinzen der ARMM (z.B. die Samah oder die Tausög-Stämme) größtenteils islamisiert sind, betrachten auch sie sich selbst nicht als Bangsamoro.

leben schätzungsweise eine halbe Million in der ARMM. Sie bilden etwa 15 Prozent der dortigen Bevölkerung.⁶

Die nicht islamisierten indigenen Völker in der ARMM sind eine Minderheit im wahrsten Sinne des Wortes, da sie ohne Anerkennung ihrer Rechte, ohne Zugang zu grundlegender sozialer und gesundheitlicher Versorgung und ohne Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse leben. Während sich indigene Völker in anderen Teilen der Philippinen rechtlich (zumindest prinzipiell) auf das gelungene Indigenous Peoples Rights Act (IPRA) von 1997 verlassen können, wurde das Gesetz in der ARMM aufgrund des autonomen regionalen Status niemals eingeführt. In den 16 Jahren, die es das IPRA nun schon gibt, konnten die nicht islamisierten indigenen Völker in der ARMM die Rechte, die eigentlich allen indigenen Völkern auf den Philippinen gewährt werden sollten, nicht in Anspruch nehmen. Obwohl auch in anderen Teilen des Archipels indigene Völker ein Leben weit unterhalb der Armutsgrenze führen (selbst mit IPRA), sind die Lumad in der ARMM völlig rechtlos, unsichtbar, unterrepräsentiert und vernachlässigt.

Da nie eine zuverlässige und vollständige Haushaltszählung der Lumad innerhalb der ARMM durchgeführt wurde, sind ihre Bevölkerungszahlen oft ungenau und werden offenbar des Öfteren sogar zu ihrer weiteren Marginalisierung genutzt. Es gibt Berichte (staatliche Quellen eingeschlossen), die von lediglich 60.000 Lumad in der ARMM sprechen, während zuverlässigere Zahlen von mindestens 500.000 Lumad ausgehen. Während einer Umfrage im Rahmen des IPDEV-Projektes zeigten die gesammelten Daten umgehend, dass die Zahl deutlich höher ist, als bisher angenommen.

Die Lumad in den ARMM-Provinzen Maguindanao und Lanao del Sur sind angreifbar und höchst gefährdet, da sie weiterhin keinen Zugang zu Land und Landtiteln, kulturell angepasster Grundbildung und grundlegender sozialer Versorgung haben. Kurz gesagt leiden sie unter sozialer,

6 | Entsprechend der Volkszählung der Regierung vom 01.05.2010 beträgt die Bevölkerung der ARMM insgesamt 3.256.140 Menschen. Für weitere Informationen siehe „ARMM – Autonomous Region in Muslim Mindanao“, National Statistical Coordination Board (NSCB), <http://nscb.gov.ph/activestats/psgc/regview.asp?region=15> [16.05.2013].

wirtschaftlicher und politischer Ausgrenzung. Sie werden mit völliger Benachteiligung konfrontiert, die ihnen selbst die wesentlichsten Mittel zur Ausübung ihrer Selbstbestimmung und zur Einforderung ihrer Rechte, insbesondere ihres grundlegendsten Menschenrechts, vorenthalten: ihr Grundrecht auf ihr angestammtes Land.

DIE BEDEUTUNG VON LANDRECHTEN UND GEBIETSHOHEIT FÜR INDIGENE VÖLKER

Die bevölkerungsreichsten Stämme innerhalb der ARMM heute sind die Teduray und die Lambangian. In der Vergangenheit lebten viele von ihnen in den Ebenen und Hügeln im Südwesten der Insel Mindanao, aber aufgrund von Bevölkerungsdruck, Umsiedlungsprogrammen und Konflikten mit den Moro über ihre angestammten Gebiete mussten sie weiter ins bergige Hinterland ausweichen. Im Laufe der Zeit waren sie immer mehr gezwungen, ihre traditionellen Brandrodungsmethoden zur Bodenkultivierung aufzugeben und zum Ackerbau mit Pflügen überzugehen. Die rasenden Veränderungen in ihrer Umgebung haben ihre Lebensweise tiefgreifend verändert. Ihre Anpassung an den Ackerbau hat sie folglich tiefer in die Markt- und Bargeldwirtschaft hineingezogen und sie zu Bauern gemacht. Diejenigen, die den Veränderungen standhalten konnten, mussten sich durch die Verbreitung von Abholzung und anderer wirtschaftlicher Interessen noch tiefer in die Berge zurückziehen.



Teduray-Frauen auf dem Lumad-Frauen-Gipfeltreffen im März 2013: Auf Grund von Bevölkerungsdruck, Umsiedlungsprogrammen und Konflikten mussten sie weiter ins bergige Hinterland ausweichen. | Quelle: © IPDEV.



Teduray-Männer während eines Tribunal-Rituals. Ihr zurückgezogener Lebensstil bietet kaum Raum für Schulbildung und hält sie meist isoliert. | Quelle: © IPDEV.

Indigene Gemeinschaften haben meist Stammesgröße. Ihr Lebensunterhalt ist überwiegend abhängig von Landwirtschaft, Jagen und Sammeln. Jedoch konnten nach und nach immer mehr Gemeinden nicht länger selbst über ihre eigenen angestammten Gebiete verfügen und verloren damit ihre Selbstbestimmung, da Landbesitz ein integraler Bestandteil ihrer Identität ist und die Grundlage für die Selbstverwaltung eines Stammes bildet. Darüber hinaus bietet ihr zurückgezogener Lebensstil kaum Raum für Schulbildung und hält sie meist isoliert. Die mangelnde Bildung ist für die indigenen Gemeinschaften ein großer Nachteil und bringt sie in einen Teufelskreis: Fehlende Bildung bedeutet meist Analphabetismus, was Menschen wiederum eher anfällig für Irreführung und Täuschung macht. Zugleich führt die mangelnde Bildung zu mangelndem

Wissen über eigene Rechte beziehungsweise zu fehlendem Selbstbewusstsein, selbst für diese Rechte einzustehen.⁷

Eine erstmals Anfang 2013 durch das IPDEV-Projekt durchgeführte kulturelle Profilerstellung und hundertprozentige Haushaltsbefragung hat Einblicke in die wenig bekannte

Die Mehrheit der Haushalte bezieht ihr Einkommen aus der Landwirtschaft. Andere Quellen des Lebensunterhalts sind das Jagen von Wildtieren und das Sammeln von Rattan, wilden Früchten und Kräuterpflanzen für Medikamente.

Lebensweise der Lumad, ihre Kultur und ihre Rituale offenbart. Die Umfragewerte zeigten, dass die Mehrheit der Haushalte (61 Prozent) ihr Einkommen aus der Landwirtschaft bezieht, die damit für die meisten die Haupteinnahmequelle darstellt. Die Erwachsenen besitzen im Allgemeinen Grundfertigkeiten wie Tischlerei, Handwerk und Weben, die in ländlichen Gemeinden üblich sind. Andere Quellen des Lebensunterhalts sind das Jagen von Wildtieren und das Sammeln von Rattan, wilden Früchten und Kräuterpflanzen für Medikamente. Die Higaonon, ein weiterer indigener Stamm in der ARMM, praktiziert noch nomadische Landwirtschaft. Bei den Teduray und den Lambangian ist ein verbreitetes Regierungssystem das Timuay Justice and Governance (TJG). Das System wird von einem Timuay angeführt, der die Leitung innehat sowie die Macht und Autorität, Streitfälle zu regeln, und dessen Herrschaft von allen respektiert wird. Die Timuay-Führung strebt stets kollektive Entscheidungsfindung beziehungsweise Konsens an.

7 | Die Lumad in der ARMM benötigen dringend mehr Aufklärung über ihre Rechte. Damit beschäftigt sich das IPDEV-Projekt der Konrad-Adenauer-Stiftung auf den Philippinen. Das Projekt, das zusammen mit dem in Mindanao ansässigen KAS-Partner, dem Institut für Autonomie und Governance (IAG), und der lokalen NGO DEVCON implementiert wird, will zum einen kulturelle Informationen und Ausgangsdaten sammeln und so zum anderen die Formulierung von „Ancestral Domain Sustainable Development and Protection Plans“ (ADSDPP) und deren Aufnahme in die Planungsinstrumente der lokalen Regierungen erleichtern. Das Projekt führt strategische Kampagnen und Trainings durch, die die Fähigkeit der Lumad zur Wahrnehmung ihrer kollektiven Rechte in der ARMM stärken. Darüber hinaus stattet das Projekt die Lumad mit rechtsbasierten Kenntnissen und Fähigkeiten aus und erhöht ihre aktive Partizipation in der Kommunalverwaltung. Außerdem rüstet es die Lumad in der ARMM mit Wissen und Kompetenzen zur Schaffung einer nachhaltigen Lebensgrundlage und zur effektiven Verwaltung natürlicher Ressourcen aus. Das Projekt, das von der Europäischen Union und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) über die KAS finanziert wird, wird von Februar 2012 bis Januar 2015 umgesetzt.

Bezüglich Bildung ergab die Umfrage, dass rund 28 Prozent der schulpflichtigen Kinder der Teduray-Haushalte keine Schule besuchen und die Alphabetisierungsraten unter den Erwachsenen im Allgemeinen sehr gering sind. Nach ihrem höchsten Bildungsabschluss befragt, gab die Mehrheit „Grundschulbildung“, gefolgt von der Antwort „keine“ an. Ihre Häuser bestehen überwiegend (86 Prozent) aus leichten Materialien, wie Holz oder Bambus. Ohne fließendes Wasser beziehen die meisten Haushalte ihr Wasser aus Quellen, Flüssen, Regenquellen oder Brunnen, die jedoch kein sicheres Trinkwasser liefern. Die Gesundheitsdienstleistungen der *Barangay*⁸-Gesundheitsstationen sind oft die einzige medizinische Versorgungsmöglichkeit, jedoch fehlt es der Mehrzahl dieser Einrichtungen an Möglichkeiten für medizinische Leistungen, weshalb viele Haushalte zur Behandlung von Familienmitgliedern dieses Gesundheitspersonal nicht konsultieren. Für mehr als die Hälfte (58 Prozent) der mehrköpfigen Familien liegt das monatliche Einkommen zwischen 5.625 und 8.436 philippinischen Pesos (entspricht etwa 105 bis 160 Euro), was selbstverständlich ihre wirtschaftliche Misere noch verstärkt.⁹ Nur erschreckend geringe 14 Prozent derjenigen, die in der Landwirtschaft arbeiten, sind selbst Grundbesitzer. Die meisten sind lediglich Bewohner oder Anspruchsteller auf das Land, das sie bestellen. Eine ebenfalls sehr geringe Zahl von 15 Prozent der Landbesitzer, die an der Projektumfrage teilnahmen, gab an, dass sie ein Torrens Certificate haben (ein Zertifikat über einen Landtitel, das von einer Regierungsbehörde ausgehändigt wird), während mehr als die Hälfte (53 Prozent) *Ancestral Domain* (angestammtes Gebiet) als Nachweis des Eigentums an ihrem Land erklärten. Das bedeutet jedoch im Grunde nur, dass sie einen Anspruchsantrag eingereicht haben, aber bisher

Nur erschreckend geringe 14 Prozent derjenigen Teduray, die in der Landwirtschaft arbeiten, sind selbst Grundbesitzer.

- 8 | *Barangay* ist die kleinste Einheit der philippinischen Ortsverwaltungsstruktur und ähnelt einem Dorf oder Ortsteil.
- 9 | Zum Vergleich: Laut der neuesten Umfrage durch das National Statistics Office auf den Philippinen aus dem Jahr 2009 hat eine Filipino-Familie ein durchschnittliches Monatseinkommen von 17.167 Peso (ca. 316 Euro). „A Filipino Family Earns an Average Annual Income of P206 Thousand in 2009 (Preliminary Results from the 2009 Family Income and Expenditure Survey)“, National Statistics Office, Republic of the Philippines, 19.11.2010, <http://census.gov.ph/content/filipino-family-earns-average-annual-income-p206-thousand-2009-preliminary-results-2009> [04.06.2013].

noch keinen Landtitel von der Regierung erhalten haben.¹⁰ Insgesamt konnte die Umfrage klarere Aufschlüsse über die Wirtschaftslage der Lumad geben. Ihre wirtschaftliche Bestrebungen erwiesen sich als bereits stark von äußeren Einwirkungen beeinflusst, zum Beispiel durch Händler und zugewanderte Siedler, die ihnen Kredite zu vergleichsweise hohen Zinssätzen aufbürden.



Ein Teduray-Timuay während des Lumad-Frauen-Gipfelstreffens im März 2013. Timuay Justice and Governance (TJG) ist ein Regierungssystem der Teduray und der Lambangian-Stämme. | Quelle: © IPDEV.

Vor allem die Landrechte der Lumad in der ARMM bedürfen dringend einer Überarbeitung und Anerkennung, da die Lumad allzu oft betrogen werden und ihr Land verlassen müssen, das sie über Generationen bewohnten. Ohne Land fehlt ihnen jegliche Lebensgrundlage, denn für die indigenen Völker ist Land gleichbedeutend mit Leben. Es ist ihre Quelle für Nahrung und Medizin, ihre Heimat, ihre Begräbnisstätte, ihr Erholungsort und ihre Kultstätte. Die systematische Vertreibung von ihrem Land kommt für sie dem Verlust ihrer Identität gleich. Ihr gesamtes Verständnis von Land unterscheidet sich von allgemeinen Auffassungen von Landbesitz. Für sie ist Land untrennbar mit ihrem eigenen Nutzungsrechten verbunden. Der tiefe Kontrast zwischen diesem Verständnis von Grundbesitz und Nutzungsrechten und dem nationalen Landbesitzsystem zwingt die Lumad

10 | Die meisten dieser Ergebnisse waren denen aus den anderen Stämmen in den ARMM-*Barangays*, die durch die Projektumfrage abgedeckt wurden, sehr ähnlich.

dazu, ihr seit Generationen angewandtes Landkonzept aufzugeben.

Der gegenwärtige Lebensraum der Lumad umfasst nur noch einen Bruchteil ihrer angestammten Gebiete. Ihre Siedlung in der Region geht noch auf die Zeit vor dem Einzug des Islams auf den Philippinen im 13. Jahrhundert zurück. Seit jeher haben sie ihr Land vererbt und stützen ihren Besitzanspruch und ihre *Ancestral Domain*-Ansprüche auf ihre Ahnenreihe, die beweist, dass sie seit Jahrhunderten in dieser Region gelebt haben.

Die Teduray haben ihre eigene Form der indigenen Spiritualität. Heilige Orte wie Mount Firis, der sich in den Bergen des Daguma-Gebirges befindet, sowie der Brown-Stein am Fuße dieses Berges gelten als das Zentrum ihrer Heimat. Sowohl für die Teduray als auch für die Lambangian sind dies heilige Orte und Teile ihres angestammten Gebietes, mit dem sie historisch verwurzelt sind. Mount Firis blickt auf eine lange Geschichte zurück, die über Generationen mündlich überliefert wurde, und stellt für sie einen Ort der Wallfahrt und der geistigen Nahrung dar.

Diese Orte sind der Schauplatz eines Tauziehens zwischen zwei Gemeinden und damit seit Jahren das Zentrum von Konflikten. Der jüngste Ausbruch von bewaffneten Kämpfen ereignete sich Anfang August 2012, als es zu Auseinandersetzungen zwischen den Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF) und der philippinischen Armee (AFP) kam. Der Konflikt erstreckte sich bis in das Hinterland von South Upi, einer Region, die von Teduray, Lambangian und Teilen des Dulangan Manobo-Stammes dicht bevölkert ist. „Sie haben unsere Dörfer angegriffen. Das Leiden der Bewohner hier dauerte zwei Wochen an“, sagt Sonny Matugas, das Dorfoberhaupt von Hill 224. „Unsere muslimischen Brüder wollen uns dieses Land wegnehmen. Dies ist die wahre Ursache des Problems. [...] Sie schauen auf unseren Stamm herab und tun einfach, was sie wollen.“¹¹ Das Büro

11 | Interview zitiert aus dem Dokumentarfilm *Paksul* aus dem Jahr 2012 von dem unabhängigen Videojournalisten Ferdinand Cabrera, der die Lebenssituation der Lumad in Konfliktgebieten in der ARMM zeigt. Die Produktion des Videos wurde logistisch durch das IPDEV-Projekt unterstützt und Cabrera selbst graduierte in Multimedia-Journalismus am Konrad Adenauer Asian Center for Journalism an der Ateneo de Manila University, einem institutionellen Partner der KAS auf den Philippinen.

des VN-Hochkommissariats für Flüchtlinge in den südlichen Philippinen schätzte, dass dieser gewaltsame Kampf allein in der Region bis zu 45.000 Menschen zu Inlandsflüchtlingen machte.

Zyklen der Gewalt rund um den Mount Firis treten immer wieder auf. Mitglieder der Teduray und anderer Stämme wurden wiederholt gezwungen, aus ihrer Heimat zu fliehen. Eine neue, unabhängige Dokumentation über die Situation der Teduray in der ARMM zeigt, wie die Kinder aus Hill 224 fast spielerisch demonstrieren, wie sie im Falle von Angriffen Zuflucht in kleinen ausgehobenen Gruben unter ihren Holzhäusern suchen würden.¹² Angriffe auf ihre Dörfer durch bewaffnete Gruppen sowie Morde sind keine Seltenheit, und Vertreibung wird allzu oft Realität für die Familien. Die Lebensbedingungen, die sowieso schon miserabel waren, werden während der Vertreibungen verheerend verschlechtert und vor allem die Nahrungsmittelversorgung geht drastisch zurück. Interne Vertreibung ist eine ständige Bedrohung für die Bevölkerung in der ARMM geworden. Und solange der Konflikt anhält, dauert auch die Vertreibung an.

Noch 2011 zwangen Operationen gegen Aufständische, sporadische Gewaltausbrüche durch Stammesfehden sowie Machtkämpfe innerhalb oder zwischen Rebellengruppen rund 100.000 Menschen in der ARMM zur Flucht.

Seit mehr als 30 Jahren haben bewaffnete Konflikte Binnenvertreibung in der ARMM verursacht – für die Lumad insbesondere in den Jahren 1997, 2000, 2003 und 2008. 2008 und 2009 führten Kämpfe zwischen der Regierung und den Rebellen der MILF zur Binnenvertreibung von mindestens 750.000 Menschen, bis die Parteien im Juli 2009 einen Waffenstillstand erklärten. Noch 2011 zwangen Operationen gegen Aufständische, sporadische Gewaltausbrüche durch Stammesfehden sowie Machtkämpfe innerhalb oder zwischen Rebellengruppen rund 100.000 Menschen in der ARMM zur Flucht.¹³ Wer zurückkehren konnte, sah sich anderen schwerwiegenden Problemen ausgesetzt, wie beispielsweise begrenztem Zugang zu landwirtschaftlicher Nutzfläche, Bildung, Gesundheitsversorgung, Wasser und sanitären Einrichtungen. Durch den Verlust ihres Haushalts und ihres Vermögens

12 | Ebd.

13 | Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2011. People internally displaced by conflict and violence*, SRO-Kundig, Genf, 04/2012, 91, <http://unhcr.org/50f95f7a9.html> [10.05.2013].

sowie durch erhebliche Schulden, die sich infolge ihrer Vertreibung angehäuften, konnten es sich die meisten nicht leisten, verlorene Tiere und Werkzeuge zu ersetzen oder wichtige landwirtschaftliche Geräte neu zu kaufen.¹⁴ In vielen Fällen kehrten die Lumad, die zur Flucht gezwungen worden waren, später in ihre Heimat zurück – nur um festzustellen, dass ihr Land in der Zwischenzeit an jemand anderen überschrieben, in große Plantagen verwandelt oder in Gemeinden aufgliedert worden war, ohne dass sie in diese Entscheidungen einbezogen worden wären.



Einheimische Frauen auf einer Teduray-Hochzeit: Ihre spirituellen und kulturellen Traditionen sind stark bedroht. | Quelle: © IPDEV.

Aber es sind nicht nur bewaffnete Konflikte, die die Lumad in der ARMM gefährden. Vor allem privatwirtschaftliche Unternehmen nutzen die unklare Landsituation aus. Menschenrechtsverletzungen durch multinationale Konzerne sind nicht selten. Wenn es um Bergbau, Abholzung und groß angelegte Plantagenprojekte geht, missachten diese Konzerne in zahllosen Fällen, oft sogar gemeinsam mit der Regierung, die Rechte der indigenen Bevölkerung. Die Anziehungskraft ausländischer Investitionen und die Verlockung durch monetäre Gewinne haben allzu oft zu starken Einschränkungen der Lebensweise der indigenen Völker und zu Diebstahl ihrer Ländereien geführt.

In Folge dessen wurden ganze Lumad-Gemeinschaften ausgehöhlt oder sogar auseinandergebrochen, weil ihre Gebiete enteignet, verschmutzt oder dauerhaft für sie unzu-

gänglich gemacht wurden. Nachdem sie in der Vergangenheit immer wieder gezwungen waren, sich tiefer ins bergige Hinterland zurückzuziehen und ihre ursprünglichen angestammten Gebiete in den Ebenen und Hügeln der ARMM zu verlassen, wird inzwischen auch zunehmend ihr neuer Lebensraum zerstört. Das Überleben ihrer Kulturen ist akut bedroht. Den Privatsektor von Menschenrechtsverpflichtungen auszuschließen ist eine Schwäche der aktuellen Menschenrechtsgesetzgebung der indigenen Völker. Sie sollte dringend behoben werden, zugegebenermaßen nicht nur auf den Philippinen. Sobald Gemeinschaften der Lumad die Kontrolle über ihre Territorien verlieren oder ihre Ländereien durch Außenstehende gefährdet sind, bedroht dies ihre Gesundheit, ihren Lebensunterhalt sowie ihre geistigen und kulturellen Traditionen. Das IPRA-Gesetz, das eigentlich genau diese Entwicklungen vermeiden sollte, wurde in der ARMM lange als nicht gültig betrachtet und nie von den autonomen islamischen Behörden angenommen, geschweige denn implementiert.

Obwohl die philippinische Regierung vor allem während des Konflikts 2008 bis 2009 Hilfe für Flüchtlinge bereitstellte, handelte es sich größtenteils um kurzfristige Nothilfe. Trotz der Tatsache, dass internationale Organisationen wie das Flüchtlingskommissariat und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNHCR und UNDP) sowie die internationale Organisation für Migration dringend benötigte Hilfe für Binnenvertriebene zur Verfügung stellten, ist bei vielen Betroffenen nie irgendeine Art von Hilfeleistung oder Unterstützung angekommen. Es gibt Fälle, in denen ganze Gemeinden ihre Häuser aufgrund von Konflikten verlassen mussten und während der ganzen Zeit ihrer Vertreibung und trotz Alarmierung nationaler und internationaler Organisationen in der ARMM keinerlei Hilfe oder Unterstützung erhielten.

Vor allem VN-Organisationen, wie UN Women, UNICEF sowie UNDP, und seit Kurzem die EU, haben begonnen, spezifische Projekte oder Programme für die Lumad in der ARMM einzuführen. Die meisten internationalen Entwicklungsgesellschaften und Organisationen konzentrieren sich jedoch entweder hauptsächlich auf indigene Völker in anderen Regionen des Landes oder auf allgemeine infrastrukturelle, Umwelt- oder Bildungsprobleme in der ARMM,

ohne die Lumad speziell zu berücksichtigen. Die Situation ist sehr komplex und humanitäre Hilfe durch Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Medikamenten und Unterkunft wird dringend benötigt. Das Problem lässt sich jedoch nicht mit einer kurzfristigen, provisorischen Herangehensweise lösen. Der Konflikt kann nur vollständig verstanden werden, wenn er in Bezug auf seine Entwicklung, die tief in der Geschichte verwurzelt ist, betrachtet wird.

UMSIEDLUNGSPROGRAMME UND IHRE ERSCHÜTTERNDEN AUSWIRKUNGEN

Nicht alle Bewohner des philippinischen Archipels wurden während der spanischen Kolonialherrschaft (1565-1898) der spanischen Krone unterworfen. Während dieser Zeit konnte die philippinische Gesellschaft grob in zwei Gruppen unterteilt werden: diejenigen, die kolonisiert wurden, und diejenigen, die nicht kolonisiert wurden. Zu letzterer Gruppe gehörten insbesondere die Muslime von Mindanao und Sulu, die Igorot der Kordilleren im Norden der Philippinen und die Stammes-Völker. Sie alle konnten ihren unabhängigen und selbstständigen Status in den etwas mehr als drei Jahrhunderten spanischer Herrschaft im Archipel erfolgreich verteidigen.

Es besteht kein Zweifel daran, dass die indigenen Völker der Insel Mindanao bis zum Ende des 19. Jahrhunderts ohne Unterbrechung in ihren angestammten Gebieten lebten. Die Moro genossen den Vorteil, Teil der Sultanate zu sein, die de facto Staaten mit eigener Gerichtsbarkeit waren und sich erfolgreich der spanischen Kolonisation widersetzen. Die muslimischen Sultanate galten als die am höchsten entwickelten Gemeinden des gesamten Archipels, da sie bereits im 15. Jahrhundert ein zentral organisiertes Leben führten.¹⁵

Die Moro genossen den Vorteil, Teil der Sultanate zu sein, die de facto Staaten mit eigener Gerichtsbarkeit waren und sich erfolgreich der spanischen Kolonisation widersetzen.

Am Ende des 20. Jahrhunderts, als die USA den Filipinos ihre Kolonialherrschaft auferlegten, erkannten sie weder die legitime Existenz der Republik der Philippinen noch die

15 | Rudy B. Rodil, *The Minoritization of the Indigenous Communities of Mindanao and the Sulu Archipelago*, Alternative Forum for Research in Mindanao, Davao City, 1993, 35 ff., <http://de.scribd.com/doc/121775772/Rodil-1994-Minoritization-of-Indigenous-Communities-MindanaoSulu-pdf> [11.06.2013].

der Maguindanao- und Sulu-Sultanate an, die gemäß ihrer eigenen Rechtsinterpretation eigenständige Staaten waren. Unter der Kolonialherrschaft der Amerikaner wurden insbesondere für die Lumad folgenschwere Gesetze zu Grundbesitzeintragungen verabschiedet, von denen einige noch heute in der philippinischen Verfassung von 1987 verankert sind. Demnach erklärte sich der Staat zum alleinigen Besitzer des gesamten Staatsgebietes und behielt sich das Recht auf Landverteilung an seine Bürger sowie auf Veräußerung vor. 1903 erließ die philippinische Kommission ein Gesetz, das den Stammesältesten der indigenen Bevölkerung (*Datus*) ihr Recht entzog, über Grundstücke innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs zu verfügen. Damit wurde es für alle Stammesoberhäupter illegal, den Mitgliedern ihrer Gemeinschaft Land zuzuteilen – ungeachtet der Tatsache, dass dies seit jeher ihr Brauch gewesen war.¹⁶

Jahrelang ließ jede Art von neuen Gesetzen und Verordnungen das indigene Konzept des privaten Kommunal Eigentums außer Acht, und die Gesetzgebung erkannte ihre herkömmlichen Eigentumsrechte nicht an. Die verabschiedeten Gesetze enthielten diskriminierende Bestimmungen

Das Torrens-System wurde weiter gestärkt durch die Bestimmungen über öffentliche Bodenrechte, die ganz offensichtlich die indigenen Gemeinschaften missachteten.

wie die Erklärung, dass Waldflächen und Gewässer (die Quellen der täglichen Nahrung und anderer Bedürfnisse für die indigenen Gemeinschaften sind) nicht länger indigenes Gebiet seien. Stattdessen wurden sie dem

Staat einverleibt und konnten nur noch mit Zustimmung der Regierung genutzt werden. Das noch bestehende Torrens-System wurde zusätzlich durch Regelungen verstärkt, die die Handhabung von Grundstücken in staatlichem Besitz regelten und dabei ganz offensichtlich die Rechte der indigenen Gemeinschaften missachteten, verstärkt.¹⁷

Im Jahr 1912 gab die amerikanische Kolonialregierung den Startschuss für erste Umsiedlungsprogramme, die während der Commonwealth-Periode (1935-1946) bis in die Nachkriegsjahre des Zweiten Weltkriegs intensiviert wurden. Diese ebneten den Weg für einen Zustrom christlicher Filipinos aus dicht besiedelten Regionen in den Süden. Im Zuge dieses Binnenwanderungsprozesses wurde Land an

16 | Ebd., 29 ff.

17 | Ebd.

Siedler verteilt und der ressourcenreiche Süden systematisch ausgebeutet. Zusätzlich zu den offiziellen Programmen kam es zu einem spontanen und auf eigener Initiative beruhenden Zustrom von Migranten aus dem nördlichen Teil des philippinischen Archipels. Es wird angenommen, dass mehr Menschen auf diese Weise als durch die von der Regierung organisierten Programme in den Süden kamen.¹⁸

Das Land, das durch diese Umsiedlungsprogramme an Siedler ging, wurde einfach mitten aus den angestammten Territorien der Moro und der Lumad herausgenommen. Moro und Lumad mussten gleichermaßen zuschauen, wie ihre Gebiete von Siedlerströmen aus anderen Teilen des Landes besetzt wurden. Beide Bevölkerungsgruppen erlebten Zyklen von unrechtmäßiger Landnahme sowie Verdrängung und beide verloren die Kontrolle über ihr Land – obwohl es den Moro im Vergleich mit den Lumad etwas besser erging, da sie vergleichsweise mehr Territorium zurückbehalten konnten. Die Umsiedlungen und der anschließende Zustrom von Christen hat die Moro zu einer Minderheit in ihrem eigenen Hoheitsgebiet gemacht und führte zu einem hohen Verlust an den von ihnen beanspruchten angestammten Gebieten (*Ancestral Domain*). Aber vor allem die indigenen Gemeinschaften fanden sich als Besetzer ihres eigenen Landes wieder, da die Moro ihrerseits wiederum große Teile der indigenen angestammten Gebiete besetzten. Der Großteil der Lumad, die einst ihr eigenes Leben meisterten, war nun enteignet, verarmt und landlos. Sie waren zu einer zahlenmäßigen Minderheit in ihrem ursprünglich eigenen Land geworden.

Ungleichgewichte in der Bevölkerung führten zu Ungleichgewichten in der Verteilung der politischen Macht sowie des bestellbaren Landes und anderer natürlicher und wirtschaftlicher Ressourcen. Die folgenden Zahlen zeigen die Bevölkerungszunahme auf Mindanao, Sulu und Palawan: 1903 bezifferten Volkszählungen die Gesamtzahl der Einwohner auf 706.539, davon 39,3 Prozent Muslime, 22,1 Prozent Lumad und 38,69 Prozent „Sonstige“, einschließlich Christen. Die Zahlen von 1970 zeigen, dass die Region zu diesem Zeitpunkt bereits 6,8 Millionen Einwohner hatte. Davon entfielen nur noch 23,8 Prozent auf die Muslime, erschreckende 6,4 Prozent auf die Lumad, und 69,7 Prozent

Der starke Bevölkerungsanstieg kann nicht allein durch natürliches Wachstum erklärt werden. Er macht das Ausmaß des Migrationsprozesses deutlich, welcher das Gleichgewicht der Bevölkerung stark beeinträchtigte.

auf „Sonstige“ (einschließlich Christen).¹⁹ Obwohl bekannt ist, dass die damaligen Volkszählungen nicht die Gesamtheit der Lumad umfassten, zeigen diese Zahlen trotzdem einen enormen Bevölkerungsanstieg, der nicht allein durch natürliches Wachstum erklärt werden kann, sondern das Ausmaß des Migrationsprozesses deutlich macht, welcher das Gleichgewicht der Bevölkerung stark beeinträchtigte. Dies zeigt, in welchem Maße solche Programme die Grenzen zwischen den angestammten Gebieten der Lumad und der Moro verschoben und wie die Aneignung ihrer angestammten Gebiete durch die Siedler schließlich den Verlust der Lebensgrundlage, der traditionellen Lebensweisen, der Gewohnheitsrechte und Institutionen von Lumad und Moro verursachte.

Es scheint in der Tat eine Art Ironie der Geschichte zu sein, dass es die nicht Eroberten und nicht Kolonialisierten waren, die später zu den kulturellen Minderheiten des zwanzigsten Jahrhunderts wurden und diese wiederum andere indigene Minderheiten marginalisierten und diskriminierten. Vor diesem spannungsgeladenen Hintergrund wuchs die Gewalt, vor allem zwischen den Moro und den christlichen Einwanderern, was 1972 schließlich in einem Bürgerkrieg kulminierte. Seither haben die Moro für ihr eigenes Heimatland, einen Staat als ihr Bangsamoro, gekämpft. Die Lumad hingegen waren und bleiben zwischen den Fronten gefangen.

DIE URSACHEN DER BEWAFFNETEN KONFLIKTE IN DEN 1960ER UND 1970ER JAHREN

In den 1960er Jahren war die Marginalisierung und Minorisierung der Moro und der Lumad auf Mindanao bereits deutlich ausgeprägt und offensichtlich. Die immigrierten christlichen Siedler aus anderen Teilen des Archipels begannen, das soziale, politische und wirtschaftliche Leben zu beherrschen. Zu dieser Zeit erreichten die sozialen Spannungen und Feindseligkeiten zwischen Christen und Muslimen ihren Höchststand. Private bewaffnete Gruppen wurden zum Schutz der Siedler und ihrer Interessen organisiert.

19 | Ebd., 104.

Ein Vorfall in den 1960er Jahren verschärfte insbesondere die brodelnde Situation auf Mindanao: das Jabidah-Massaker am 17. März 1968. Dabei wurden 28 muslimische Rekruten, die heimlich für eine geplante Invasion von Sabah (auf der Insel Borneo, heute Malaysia) ausgebildet worden waren, von christlichen Militärbefehlshabern getötet. Die Morde wurden ausgelöst durch den Widerstand der muslimischen Rekruten, ihre muslimischen Glaubensbrüder in Sabah bei bewaffneten Aufeinandertreffen zu bekämpfen. Die Regierung leugnete alle Invasionspläne und behauptete, die muslimischen Rekruten hätten wegen unzureichenden Lohns gemeutert. Das Jabidah-Massaker vereinte die Moro im Aufstand gegen die philippinische Regierung und bald darauf entstand eine revolutionäre Front der Moro, insbesondere die Moro National Liberation Front (MNLF). Die Führungsriege der MNLF setzte sich aus eben den jungen Männern zusammen, die zuvor das Militärtraining in Malaysia durchlaufen hatten.

Nach der Ausrufung des Kriegsrechts durch den diktatorischen Präsidenten Ferdinand Marcos 1972 (bis 1981) erreichte der bewaffnete Konflikt zwischen dem philippinischen Militär und der Bangsa Moro Army (BMA), die militärische Abteilung der MNLF, seinen Höhepunkt. Er forderte rund 120.000 Todesopfer und machte über eine Million Menschen obdachlos. Diese Entwicklung vertiefte die Kluft zwischen Christen, Muslimen und indigenen Gruppen. Die philippinische Polizei und Soldaten kämpften vereint mit christlichen bewaffneten Gruppen gegen die MNLF, was eine Situation schuf, in der auch Zivilisten in den bewaffneten Konflikt hineingezogen wurden und die bereits fragilen Beziehungen zwischen Christen, Muslimen und den indigenen Völkern sich noch weiter verschlechterten. Die MNLF, die einen Krieg gegen die philippinische Regierung führte, forderte die Einrichtung eines unabhängigen Staates Bangsamoro in den südlichen Philippinen mit dem Ziel, die Identität, die Geschichte und das sozialpolitische Leben der Moro in Abgrenzung zu der christlichen Mehrheit und den nicht islamisierten indigenen Völkern zu etablieren. Im Gegensatz zu den Moro, die eine politische Elite und mit der MNLF eine organisierte Armee besaßen, wurden die nicht islamisierten indigenen Völker

Die MNLF, die einen Krieg gegen die philippinische Regierung führte, forderte die Einrichtung eines unabhängigen Staates Bangsamoro in den südlichen Philippinen.

in mitten dieses Machtspiels noch weiter entmachtet und an den Rand der Gesellschaft gedrängt.

BESTREBUNGEN ZUR AUFRECHTERHALTUNG DES FRIEDENSPROZESSES IN DEN 1970ER JAHREN

1976 gewährte das Tripolis-Abkommen zwischen der Regierung und der MNLF 13 Provinzen und neun Städten im Südwesten der Insel Mindanao Autonomie. Laut der MNLF waren diese Gebiete historisch gesehen Teil des politischen Einzugsbereichs der Moro-Sultanate. Wiedereinmal fand der Aushandlungsprozess, der zu dem Abkommen führte, gänzlich ohne die Beteiligung der indigenen Völker statt. Die essentielle Frage nach der Enteignung der rechtmäßigen Landbesitzer wurde erneut außer Acht gelassen, was zur Folge hatte, dass das Abkommen den eigentlichen Konfliktgegenstand, nämlich die (bis heute) ungeklärte Frage der Landrechte, nicht ansprach. Schlussendlich scheiterte der damalige Friedensprozess, weil die MNLF lautstark gegen die einseitige Umsetzung des Tripolis-Abkommens durch die Regierung protestierte.

Erst nach der People Power Revolution im Jahr 1986, die die verheerende Diktatur von Ferdinand Marcos während der 1970er Jahre beendete, nahm die neu gewählte Regierung die Verhandlungen mit der MNLF wieder auf. Jedoch konnte es sich die gerade erst ins Amt gewählte Präsidentin Corazón Aquino nicht leisten, allzu gewagte Initiativen für den Friedensprozess auf Mindanao anzustoßen. Stattdessen gab sie die Moro-Frage an eine Verfassungskommission weiter, die sie zur Erarbeitung eines neuen Grundgesetzes eingesetzt hatte. 1987 wurde die neue Verfassung, einschließlich einer Bestimmung für die Schaffung der so genannten Autonomous Regions in Muslim Mindanao and the Cordilleras auf der nördlichen Insel Luzon, von der philippinischen Bevölkerung mit überwältigender Mehrheit ratifiziert. Zum ersten Mal in der philippinischen Geschichte wurde für die Moro-Minderheit eine Autonomie im Grundgesetz des Landes verankert.

Interessanterweise verleiht Abschnitt 20 des Artikels X der Verfassung alle Befugnisse über die angestammten Gebiete (*Ancestral Domain*) und natürlichen Ressourcen der Legislative der ARMM. Zum ersten Mal wurde offiziell

anerkannt, dass die lang anhaltenden Streitigkeiten über Land und natürliche Ressourcen einer der Hauptgründe für den langjährigen bewaffneten Aufstand waren. Auch hatte zum ersten Mal die autonome Region theoretisch die Macht, ein System zu konzipieren, in dem die Ansprüche auf *Ancestral Domain* aller indigenen Völker hätte gelöst werden können. Dies stand jedoch nie besonders weit oben auf der Prioritätenliste der ARMM.

Nach und nach waren sich die Moro auch untereinander immer mehr uneins in ihren Ansichten. Eine interne Zersplitterung war die natürliche Folge. Die MNLF wurde zu einer zu-

Die MNLF wurde zu einer zutiefst gespaltenen Organisation, und vor allem der Vorsitzende Nur Misuari polarisierte die MNLF-Mitglieder.

ziefst gespaltenen Organisation, und vor allem der Vorsitzende Nur Misuari, der kompromisslos die Position vertrat, dass die Regierung ihren Verpflichtungen nicht vollständig nachgekommen sei, polarisierte die MNLF-Mitglieder. Eine Splittergruppe der MNLF bildete sich mit der Moro Islamic Liberation Front (MILF), die die Errichtung eines unabhängigen islamischen Staates in den südlichen Philippinen forderte und konsequent die Idee der "bloßen" Autonomie in der ARMM zur Lösung der Missstände der Moro ablehnte. Aber auch die seit 1997 stattfindenden Friedensverhandlungen ließen die nicht islamisierten indigenen Völker außen vor, und ihre Ansichten und Meinungen wurden nicht als notwendiger Bestandteil der Entscheidungsfindung betrachtet.

Im August 2008 unterzeichneten die Verhandlungsgremien der nationalen Regierung und der MILF das Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD), das es als Geburtsrecht aller Moro (und aller indigenen Völker) von Mindanao anerkennt, sich selbst als Bangsamoro zu identifizieren und als solche akzeptiert zu werden. Das MOA-AD bekräftigt, dass die *Ancestral Domains* der Bangsamoro nicht Bestandteil staatlichen Besitzes sind, sondern angestammtes, kommunal genutztes Gebrauchsland, See- und Flusslandschaften sowie alle darin enthaltenen natürlichen Ressourcen umfassen, die auf der Grundlage von indigenen Ansprüchen gewohnheitsrechtliche oder verbriefte Landrechte haben. Die Tatsache, dass sich die nicht islamisierten Lumad selbst überhaupt nicht als Bangsamoro betrachteten, wurde an den Verhandlungstischen erneut ignoriert.

Das MOA-AD wurde jedoch nie umgesetzt, da die Unterzeichnung vom philippinischen Obersten Gerichtshof aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken gestoppt wurde. Die Richter erklärten, dass der Entstehungsprozess und die Bedingungen des MOA-AD die Verfassung verletzen und einer öffentlichen Konsultation bedürft hätten. Im Hinblick auf die Befugnisse und Rechte der Bangsamoro über ihre angestammten Gebiete erklärte das Gericht, dass eine bloße Vereinbarung diese nicht einsetzen könne, da bereits ein nationales Gesetz, nämlich das Indigenous People's Rights Act (IPRA), die Ansprüche der indigenen Völker auf ihre angestammten Gebiete im Land regelt. Offensichtlich war das Gericht nicht der Meinung, dass die angestammten Gebietsansprüche der Bangsamoro sich von den historischen und politischen Forderungen anderer indigener Gruppen auf ihr angestammtes Land unterscheiden.

Und die Oberhäupter der Lumad haben durchaus Recht, wenn sie betonen, dass die Bangsamoro nicht die einzige Gruppe mit Anspruch auf Selbstbestimmung in Mindanao sind. Es scheint fast ironisch, wie lange und hart die Moro

Es scheint fast ironisch, wie lange und hart die Moro für die Anerkennung der angeborenen Rechte der Bangsamoro auf ihr ursprüngliches Land gekämpft haben, während sie dabei ständig die Rechte der Lumad missachteten.

für die Anerkennung ihrer Rechte auf ihr rechtmäßiges Land gekämpft haben, während sie dabei stets und ständig die Rechte der Lumad missachteten. Die Situation der Lumad ist im soziojuristischen Sinne ein blinder Punkt, insbesondere im Hinblick auf den Mangel an Schutz und Förderung der Rechte

der nicht islamisierten indigenen Völker in der ARMM. Trotz des bestehenden Rechtsrahmens bleiben sie weiterhin benachteiligt und werden vor dem Gesetz ungleich behandelt – sogar vor dem Gesetz, welches speziell für den Schutz ihrer Rechte erlassen wurde: dem Indigenous Peoples Rights Act (IPRA) von 1997.

DAS IPRA – EINE ALLGEMEINE RECHTSGARANTIE FÜR ALLE INDIGENEN VÖLKER?

Die Verabschiedung des IPRA am 29. Oktober 1997 ließ unter den Lumad auf den ganzen Philippinen erneut Hoffnung aufkeimen. Im Abkommen wurde das Konzept der Rechte auf *Ancestral Domain* als Grundrecht der indigenen Völker auf den Philippinen anerkannt. Das angeborene Recht war nicht mehr nur eine juristische Fiktion, sondern wurde

der operative Begriff zur Beanspruchung des traditionellen Heimatgebietes von 110 Volksgruppen des Landes.²⁰ Das Gesetz sollte die Fortsetzung der lang anhaltenden Diskriminierung der Lumad in der ARMM verhindern.

Die National Commission for Indigenous Peoples (NCIP) wurde ins Leben gerufen, um die Interessen und das Wohlergehen der Lumad im Hinblick auf ihre Überzeugungen, Bräuche, Traditionen und Institutionen zu schützen und zu fördern. Die NCIP ist jedoch weit davon entfernt, dieses Ziel zu erreichen, da die Umsetzung des IPRA bis heute mangelhaft bleibt. Soziale Diskriminierung, wirtschaftliche Marginalisierung und politische Entmachtung stellen schwerwiegende Herausforderungen für die Lumad dar, die weiterhin die ärmste und am stärksten benachteiligte Bevölkerungsgruppe sind.

Bereits im Jahr 2005 reichten Lumad Ansprüche auf *Ancestral Domains* bei der nationalen Kommission für indigene Völker ein. Der umfangreichste Eingabe dieser Art beinhaltet den Anspruch dreier Lumad-Gruppen (Teduray, Lambangian, Dulangan Manobo) auf mehr als 206.000 Hektar des angestammten Gebiets in der ARMM. Jedoch galt das IPRA für lange Zeit als nicht in der ARMM anwendbar. Das IPRA-Gesetz selbst bietet der ARMM die Möglichkeit, eigene Gesetze über die Rechte der Lumad innerhalb der ARMM zu entwerfen. Während ein Äquivalent, nämlich das Tribal Peoples' Rights Act, im Jahr 2008 eingeführt wurde, blieb das IPRA jedoch nur eine Richtlinie, der die Implementing Rules and Regulations (IRR) fehlten, um in die Praxis umgesetzt zu werden. Damit enthält das ARMM-Gesetz keine Regelung für die Abgrenzung und die Betitelung der angestammten Gebiete.

Darüber hinaus hat ausgerechnet die Institution, die mit dem Schutz der Rechte der Indigenen beauftragt ist, bis heute keine Niederlassung in der ARMM eingerichtet. Stattdessen wurde eine Mittelbehörde geschaffen (das Office of the Southern Cultural Communities), die mit der

20 | Elenea Joaquin Damaso, „Honoring Mamalo: Turning A Paradox Into A Paradigm Shift – Recognition of Non-Islamised Indigenous Peoples' Rights in the ARMM“, in: *Upholding the Indigenous Peoples' Rights to Self-Determination*, Institute for Autonomy and Governance, Autonomy & Peace Review, Cotabato City, 2011, 11.

Vermessung und Abgrenzung der Landansprüche der Lumad betraut wurde. Jedoch führten sowohl die Überzeugung, dass das IPRA und die Aktivitäten der NCIP nicht in der ARMM anwendbar seien, als auch die unklare Aufgabenteilung zwischen NCIP, OSCC und der Regionalregierung der ARMM dazu, dass die Ansprüche der Lumad in der ARMM auf ihr angestammtes Land jahrelang unberührt, unbearbeitet und unberücksichtigt blieben.

Zurückzuführen ist dies auch auf die enorm bürokratische und komplizierte Prozedur der Landtitulierung mit überlappenden Systemen und Zuständigkeiten verschiedener Institutionen. Die angestammten Gebiete der Lumad waren im Laufe der Zeit unterschiedlichen Landbesitzsystemen unterworfen. Zudem ist die Situation oft undurchsichtig, da den Lumad oft juristische Dokumente zum Beweis ihres Landbesitzes fehlen, ursprüngliche Landmarkierungen in der Zwischenzeit verschwunden sind und Analphabetismus sie von den bürokratischen Prozessen ausschließt, was sie besonders anfällig für Landdiebstahl macht.

Die ungünstige Situation der Lumad wird umso deutlicher, wenn man ihre Vertretung auf lokaler und regionaler Regierungsebene betrachtet. Innerhalb des Projektgebietes von IPDEV, das hauptsächlich *Barangays* mit einem hohen Lumad-Anteil umfasst, sind nur 36 Prozent der *Barangay*-Vorsitzenden selbst Lumad. Die Mehrheit der *Barangays* werden von Moro regiert. Die Unterrepräsentation der Lumad wird noch offensichtlicher, wenn man die nächsthöhere Regierungsstufe in der ARMM betrachtet: 116 Gemeinden zählt die ARMM, doch die Anzahl der kommunalen Bürgermeister, die Lumad sind, lässt sich an einer Hand abzählen.

JÜNGSTE ERFOLGE IM EINSATZ FÜR DIE RECHTE DER LUMAD IN DER ARMM

Im Jahr 2012 ist zum ersten Mal in den mehr als 20 Jahren, die die ARMM bereits besteht, ein Abgeordneter als Repräsentant der indigenen Völker der ARMM Mitglied der 27-köpfigen Regional Legislative Assembly (RLA) geworden. Der Abgeordnete Mokudef ist der erste Vertreter der Lumad, der jemals Mitglied in einem regionalen Entscheidungsgremium geworden ist. Ebenfalls 2012 ernannte der

regionale Gouverneur der ARMM darüber hinaus einen Lumad als einen seiner drei Stellvertreter. Die Position des stellvertretenden Gouverneurs für indigene Völker, die von der Regierung der ARMM finanziert wird, wurde zudem mit einem Vertreter der Lumad besetzt. Jedoch ist sein Wirkungsbereich auf Grund von mangelnder Finanzierung für Personal und Projekte beschränkt.

Der Mangel an ausreichender Finanzierung für Personal und Projekte beschränkt den Wirkungsbereich des stellvertretenden Gouverneurs für indigene Völker.

Der 25. Oktober 2012 war ein weiterer Meilenstein: Die Durchführungsbestimmungen (IRR) des Tribal Peoples' Rights Act waren endlich entworfen und konnten unterzeichnet werden. Dies wurde durch die kontinuierlichen Bemühungen des IPDEV-Projekt-Teams zusammen mit Organisationen indigener Völker²¹ möglich, die sich seit langem für die Lumad einsetzen und sie beim Aufbau und der Entwicklung ihrer friedlichen Gemeinden auf der Grundlage ihres wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Glaubens und ihrer Prinzipien unterstützen und die zur Stärkung einer harmonischen Beziehung unter den Stämmen, Völkern und Sektoren beitragen. Sie bildeten eine technische Arbeitsgruppe der Lumad, die das Office of Southern Cultural Communities im November 2012 erfolgreich zum Entwurf, Abschluss und zur Umsetzung der Implementing Rules and Regulations antrieb.

Im Januar 2013 erklärten die Regionalversammlung der ARMM und der regionale Gouverneur Hataman, dass keine rechtlichen Hindernisse bei der Umsetzung des IPRA in der ARMM entdeckt worden seien und dass die nationale Kommission für indigene Völker (NCIP) nichts mehr von der Umsetzung des IPRA in der ARMM abhalte. Wegen fehlerhafter Lesungen des IPRA und sonstiger Rechtshandlungen wurden die Lumad in der ARMM jahrzehntelang ihres Rechts beraubt, ihren Kollektivanspruch auf ihre angestammten Gebiete geltend zu machen. Die NCIP soll nun mitten in der Planung für die Einrichtung eines Büros in Maguindanao sein, was wiederum den Weg für Landvermessungs- und Landabgrenzungsaktivitäten sowie die Bearbeitung

21 | Zum Beispiel die Timuay Justice and Governance (TJG), die Lumad Development Center Inc (LDCI), die Teduray, Lambangian and Dulangan Manobo Ancestral Domain Claimants (TLADMADC), die Organization of Teduray-Lambangian Conference (OTLAC), die Teduray Lambangian Women's Organization Inc (TLWOI) und andere.

der Ansprüche der Lumad auf ihre angestammten Gebiete ebnen würde. Wann genau das geschehen wird, kann an dieser Stelle nicht gesagt werden. Für den Schutz der traditionellen Lebensweise der Lumad kann man jedoch nur hoffen, dass es eher früher als später sein wird.

Die anhaltenden Friedensverhandlungen zwischen der philippinischen Regierung und der MILF führten am 15. Oktober 2012 zur Unterzeichnung des FAB-Rahmenabkommens. Dieses ist ein weiterer Schritt im Streben nach Autonomie und Demokratie für die Moro. Es ist ein Resultat der langen und ausgedehnten Friedensgespräche zwischen der Regierung und der MILF und baut sowohl auf den Erfolgen als auch auf den Lehren aus dem Versagen vorangegangener Vereinbarungen und Verhandlungen sowie auf den Erfahrungen der ARMM auf. Es sieht die Schaffung eines neuen autonomen politischen Gebildes, dem Bangsamoro, als Struktur für die Selbstverwaltung der Moro vor. Dem FAB-Rahmenabkommen zufolge ist für die neue autonome Provinz ein demokratisches System vorgesehen, in dem grundlegende Rechte für alle Bewohner von Bangsamoro garantiert werden sollen – das Recht auf Leben, Freiheit und Religion, Privatsphäre, Meinungsfreiheit, Äußerung politischer Meinungen und demokratisch politisches Bestreben, das Recht darauf, Änderung der Verfassung anzustreben, Rechte der Frauen auf politische Partizipation, das Recht auf Wohnsitz, Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung, das Recht auf Schaffung kultureller und religiöser Vereinigungen, das Recht auf Freiheit vor religiöser, ethnischer und konfessioneller Belästigung und ordentliche Gerichtsverfahren.²²

Das FAB-Abkommen verspricht, die Rechte der indigenen Völker zu respektieren und ihre Gewohnheitsrechte und Traditionen bei der Schaffung des Justizsystems der neuen autonomen Region zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Rechte der Lumad in der neuen politischen Instanz erwähnt das FAB-Abkommen speziell die Lumad in drei Abschnitten, was an sich schon ein Durchbruch für die indigenen Gemeinschaften in

der ARMM ist. Das Abkommen verspricht, die Rechte der indigenen Völker zu respektieren und ihre Gewohnheitsrechte und Traditionen bei der Schaffung des Justizsystems

22 | Siehe „Framework Agreement on the Bangsamoro. 15th October 2012“, <http://opapp.gov.ph/sites/default/files/Framework%20Agreement%20on%20the%20Bangsamoro.pdf> [10.05.2013].

der neuen autonomen Region zu berücksichtigen, und die indigenen Verfahren zur Streitschlichtung als alternative Formen der Streitbeilegung zu akzeptieren.

Doch trotz der lautstarken und feierlichen Ankündigung der Unterzeichnung des FAB-Abkommens im vergangenen Jahr wurde die Lösung der drei wesentlichsten Fragen (Teilung der Macht, Kapitalverteilung und Übergangsmodalitäten) in die Anhänge des FAB-Abkommens verschoben und damit verzögert. Bis heute – acht Monate nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens – wurden diese noch immer weder veröffentlicht noch verabschiedet.

Demokratisch fragwürdig und Anlass für Ärger unter den Lumad ist die Tatsache, dass das Abkommen besagt, dass die Übergangskommission (TC), die zuständig für die Ausarbeitung des Grundgesetzes von Bangsamoro ist, aus 15 Mitgliedern bestehen soll, von denen alle Bangsamoro, dh. Muslime, sein sollen. Die Ausgrenzung durch diese Bedingung wird deutlich, wenn man bedenkt, dass weder die christlichen Minderheiten noch die nicht islamisierten Lumad in der überwiegend muslimischen ARMM sich selbst als Bangsamoro betrachten. Im Grunde gaben die Moro den Mitgliedern der Minderheiten in der ARMM die Wahl entweder die eigene Identität zu verleugnen und sich stattdessen zur Identität der Bangsamoro zu zählen oder aus diesem entscheidungsfindenden Prozess ausgeschlossen zu werden. Als Froilyn Mendoza, die selbst eine Teduray ist und die sich bereits jahrelang sehr aktiv für die Rechte der Lumad in der ARMM eingesetzt hat, von der philippinischen Regierung als Mitglied in der Übergangskommission vorgeschlagen wurde, gab es dazu zahlreiche Anhörungen unter den Lumad. Die entscheidende Frage bestand für sie eben darin, ob sie ihre eigene Identität als Lumad ignorieren sollten, um eine nicht islamisierte Lumadvertreterin als Mitglied der Übergangskommission zu sehen und sich damit endlich Gehör zu verschaffen.

Mit Froilyn Mendoza ist eine nicht islamisierte Lumad zum ersten Mal überhaupt Teil eines entscheidungsvorbereitenden Gremiums.

Sie waren letztlich zu diesem Kompromiss bereit, um in die Ausarbeitung des neuen politischen Gebildes einbezogen zu werden, und bewiesen damit ihre politische Weitsicht. So ist zum ersten Mal überhaupt eine Vertreterin der nicht islamisierten Lumad Teil eines entscheidungsvorbereitenden Gremiums in der ARMM. Mit ihrer Mitgliedschaft in der

Übergangskommission erhoffen sich die Lumad positive Einflüsse auf die Einbeziehung der Rechte der indigenen Völker im künftigen Bangsamoro nehmen zu können.

Obwohl keine Lumad an der Ausarbeitung des FAB beteiligt wurden, waren die angestammten Gebiete, Selbstverwaltung, Justiz und Menschenrechte sowie kulturelle Identität und wie diese in das Grundgesetz von Bangsamoro einbezogen werden können während der regionalen Konsultationsversammlung für indigene Völker am 12. Januar 2013 zum ersten Mal überhaupt thematisiert worden. Die direkte Einladung der Lumad zu dieser Anhörung war ein Novum, das diese sehr zu schätzen wussten. Auch für zukünftige entscheidungsvorbereitende Prozesse sollte dies als Vorbild dienen.

Damit der Friedensprozess nachhaltig erfolgreich sein kann, müssen beide Verhandlungsparteien sicherstellen, dass der Prozess so inklusiv wie nur möglich gestaltet wird. Da die Wurzeln des Konflikts in der ARMM so alt und komplex sind, ist es zudem von größter Bedeutung, dass die philippinische Regierung und die MILF auf die Fragen in den drei Anhängen nicht nur eine einfache Notlösung finden. Es ist wichtig, die noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten, insbesondere die Problematik der Landtitel und der Landumverteilung, direkt anzusprechen, denn solange diese Kernfragen nicht geklärt werden, bleibt der Friedensprozess fragil.

Solange die Kernfragen der Landtitel und der Landumverteilung nicht geklärt werden, bleibt der Friedensprozess fragil.

Bisher gibt es keinen Frieden in der ARMM. Ein dauerhafter Frieden auf der Insel Mindanao kann nur dann wirklich erreicht werden, wenn Präsident Benigno Aquino für eine neue autonome Region Bangsamoro und für ihr Grundgesetz auch in Manila, und vor allem im philippinischen Kongress, eintritt. Um die tief verwurzelten Vorurteile gegen die Bangsamoro innerhalb des philippinischen Staates zu reduzieren, wird es nicht ausreichen, den gesamten Prozess den Mitgliedern der Übergangskommission und der MILF zu überlassen. Alle Beteiligten müssen erkennen: Wenn dieser Prozess erfolgreich ist, würde das nicht nur dauerhaften Frieden auf der Insel Mindanao bedeuten, sondern könnte auch enorm positive Auswirkungen auf Strukturreformen auf den Philippinen als Ganzes haben.

Ein effizient funktionierendes Bangsamoro könnte eine regionale Erfolgsgeschichte werden und somit einen Impuls geben für eine weitere Dezentralisierung des philippinischen Staates und für die Entwicklung stärkerer und mächtigerer Regionen.



Auf der regionalen Konsultationsversammlung für indigene Völker im Januar 2013 wurden zum ersten Mal die Problematiken der angestammten Gebiete, der Selbstverwaltung, der Justiz und Menschenrechte, sowie der kulturellen Identität angesprochen. | Quelle: © iWATCH.

Es ist jedoch absolut notwendig, dass sichergestellt wird, dass die nicht islamisierten indigenen Völker in dem neuen muslimischen politischen Gebilde nicht noch mehr diskriminiert, noch rechtloser und noch vernachlässigter werden, sondern dass das Bangsamoro-Staatsgebilde stattdessen eine inklusive Politik der Integration und Gleichberechtigung für alle vertritt. Reformen, die die Vertretung der Lumad auf lokaler und regionaler Ebene gewährleisten, sowie Maßnahmen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Lumad müssen Prioritäten für das künftige Bangsamoro sein, damit die Region tatsächlich zu dem wird, was das FAB-Abkommen ins Auge fasst: eine bürgernahe Gesellschaft, in der Gemeinschaften, die durch den Konflikt vertrieben wurden, zu Bedingungen zurückkehren können, die sie ihre gewünschte Lebensqualität erreichen lassen. Dies beinhaltet das Streben nach einer nachhaltigen Lebensgrundlage und nach politischer Partizipation in einer friedlichen, inklusiven Gesellschaft.

Der Artikel wurde aus dem Englischen übersetzt.

Abkürzungen

ARMM	Autonomous Region in Muslim Mindanao (Autonome Region Muslimisches Mindanao)
BMA	Bangsa Moro Army (Bangsa Moro Armee)
FAB	Framework Agreement on the Bangsamoro (Rahmenvereinbarung zum Bangsamoro)
GPH	Government of the Philippines (Philippinische Regierung)
IPRA	Indigenous Peoples' Rights Act (Gesetz zu den Rechten Indigener Völker auf den Philippinen)
IRR	Implementing Rules and Regulations (Durchführungsbestimmungen)
MILF	Moro Islamic Liberation Front (Islamische Befreiungsfront der Moro)
MNLF	Moro National Liberation Front (Nationale Befreiungsfront der Moro)
MOA-AD	Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (Memorandum der Vereinbarung über Angestammte Gebiete)
NCIP	National Commission for Indigenous Peoples (Nationale Kommission für Indigene Völker)
OSCC	Office of the Southern Cultural Communities (Amt der Südlichen Kulturellen Gemeinschaften)
RLA	Regional Legislative Assembly (Regionale Gesetzgebende Versammlung)
TC	Transition Commission
TJG	Timuay Justice and Governance