

Neun Monate nach dem Tsunami: Hoffnungen auf Frieden in Aceh

Felix Heiduk

Am 15. August 2005 erzielten die indonesische Regierung und die »Bewegung für ein Freies Aceh« (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) bei ihren Verhandlungen in Helsinki einen Durchbruch. Der in der rohstoffreichen Provinz seit mehr als 30 Jahren andauernde Bürgerkrieg konnte nach mehrmonatigen Gesprächen beigelegt werden. Ausschlaggebend für die neue Bereitschaft beider Parteien zum Dialog und dessen konstruktives Ergebnis waren die Folgen der Flutwelle im Indischen Ozean vom 26. Dezember 2004.

Nach dem Scheitern der Waffenstillstandsverhandlungen im Jahre 2003 war über die Provinz an der Nordspitze Sumatras das Kriegsrecht verhängt worden. Militäroperationen mit einer Mannstärke von zuletzt über 40 000 Soldaten sollten nach den Vorstellungen der Regierung in Jakarta die im Jahre 2003 auf 2500 bewaffnete Kämpfer geschätzte »Bewegung für ein Freies Aceh« (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) »auslöschen«. Der Tsunami vom 26.12.2004, dem mehr als 165 000 Acehnesen zum Opfer fielen, brachte die beiden Konfliktparteien zurück an den Verhandlungstisch. Die mit der Flutwelle verbundene humanitäre Katastrophe hatte die Kontrahenten unter enormen politischen Druck gesetzt, zu einer friedlichen Lösung des Konflikts zu kommen. Der beispiellose Strom von Hilfsgeldern, die zumeist aus dem Ausland nach Aceh flossen, hatte diesen Druck noch erhöht, da die Geber als Voraussetzung für einen effektiven Wiederaufbau auf eine Be-

endigung des Krieges drängten. Unter diesen Umständen nahmen beide Seiten bereits wenig mehr als einen Monat nach dem Tsunami in Helsinki Friedensgespräche auf, bei denen die finnische Nichtregierungsorganisation CMI (Crisis Management Initiative) vermittelte. Ziel war die umfassende Lösung aller Streitpunkte zwischen der Zentralregierung und der Guerilla. Einzelne Fragen wurden zwar gesondert diskutiert, am Ende der Verhandlungen sollte aber ein kohärenter Friedensvertrag stehen, der keine Unstimmigkeiten zurückließ.

Kernpunkte der Friedensverhandlungen

Hauptgegenstand früherer Verhandlungsrunden in den Jahren 2000 und 2003 war der künftige Status Acehs gewesen. Dabei hatte die GAM die Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit vertreten und ein 2001 verabschiedetes Sonderautonomie-

statut nur als Übergangslösung akzeptiert. Diese Position gab sie aber angesichts der durch den Tsunami entstandenen humanitären Katastrophe im Januar 2005 auf. Die Stockholmer Exilregierung der GAM verlangte nunmehr nur noch eine »Selbstregierung« (self governance) und daran anknüpfend das Recht auf Umwandlung der GAM in eine lokale politische Partei.

Einer solchen Eingliederung der Separatistenbewegung in das politische System stehen konservative Kräfte in Jakarta allerdings ablehnend gegenüber, weil sie der Bereitschaft und der Fähigkeit der GAM zur parlamentarischen Zusammenarbeit mißtrauen. Zudem verlangen die indonesische Verfassung und das Parteiengesetz, daß Kandidaten zu Provinz- und Lokalwahlen über eine Organisationsstruktur verfügen müssen, die in mindestens der Hälfte aller Provinzen vertreten ist. Eine Revision dieser Bestimmung ist angesichts der derzeitigen konservativen Parlamentsmehrheit unwahrscheinlich.

Einen weiteren Streitpunkt, der 1976 zum Ausbruch des Bürgerkriegs geführt hatte, stellte die Aufteilung der Erdöl- und Gaserlöse der Provinz dar, die bis 2001 zum überwiegenden Teil nach Jakarta oder ins Ausland flossen. Nach Maßgabe des Sonderautonomiestatuts sollten fortan 70 Prozent der Erträge in Aceh verbleiben. Aufgrund des andauernden Bürgerkriegs wurde diese Vereinbarung bislang jedoch nicht erfüllt.

Ferner ging es in den Verhandlungen von Helsinki um die künftige Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Provinz. Während die GAM den vollständigen Abzug des indonesischen Militärs und die Übernahme der Verantwortung durch einheimische Polizeikräfte verlangt, möchte Jakarta nur diejenigen Kampfeinheiten abziehen, die im Rahmen der Aufstandsbekämpfung vor Ort stationiert worden waren. Truppen, die regulär in Aceh stationiert sind, sollen in der Provinz belassen werden.

Schließlich war bis zum Abschluß der Verhandlungen unklar, ob die Zentralregierung der Forderung der GAM nach einer Überwachung des Friedensvertrags durch

eine internationale Beobachtergruppe zustimmen würde. In Anbetracht der Erfahrungen mit Ost-Timor, dessen Abspaltung von Indonesien 1999 die Intervention einer VN-mandatierten Friedenstruppe vorausgegangen war, lehnten die konservativ-nationalistischen Kräfte in Jakarta eine solche Mission entschieden ab. Auch die GAM berief sich in diesem Zusammenhang auf die Ereignisse in Ost-Timor 1999: Sie brachte allerdings ihre Besorgnis zum Ausdruck, daß die Acehnesen im Falle einer nicht adäquat ausgestatteten und mandatierten internationalen Beobachtertruppe analog zu den Geschehnissen in Ost-Timor Opfer großangelegter Massaker und Vertreibungen werden könnten.

Verhandlungsergebnisse

Der am 17. Juli in Helsinki paraphierte vorläufige Friedensvertrag wurde am 15. August in Form einer Absichtserklärung (Memorandum of understanding) unterzeichnet und veröffentlicht. Für viele Beobachter überraschend, konnte der Hauptstreitpunkt der Verhandlungen, die von der GAM geforderte Umwandlung der Guerilla in eine lokale politische Partei, zugunsten der GAM entschieden werden. Der im Vertrag festgehaltene Kompromiß sieht vor, daß Vertreter der GAM bei den Kommunalwahlen im nächsten Frühjahr als unabhängige Kandidaten oder auf den Listen anderer Parteien kandidieren können. Die Regierung in Jakarta will sich zusätzlich darum bemühen, binnen 18 Monaten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Etablierung von lokalen Parteien in Aceh im Rahmen der für die Provinz geltenden Sonderautonomieregelungen zu schaffen. Weiterhin sieht das Abkommen die Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie eines Gerichtshofs für Menschenrechte vor.

Was die militärische Deeskalation in der Provinz betrifft, wurde die Demobilisierung der GAM per Vertrag ebenso festgehalten, wie Maßnahmen zu deren Reintegration und eine Generalamnestie für inhaftierte

GAM-Kämpfer und politische Gefangene binnen 15 Tagen nach Unterzeichnung des Vertrags. Innerhalb von drei Monaten soll die Guerilla zudem ihre Waffen abgegeben haben. Im Gegenzug sollen die in den letzten Jahren zur Aufstandsbekämpfung nach Aceh verlegten, das heißt nicht originär in der Provinz stationierten Militäreinheiten abgezogen werden. Beide Vertragsparteien stimmten darüber hinaus der Einrichtung einer unbewaffneten Beobachtermission zu, die sich aus Vertretern der EU und der ASEAN zusammensetzen wird. Aufgabe dieser Beobachtergruppe wird es primär sein, die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration der GAM sowie den Abzug der indonesischen Sicherheitskräfte zu überwachen und vermeintliche oder tatsächliche Verstöße gegen die Vertragsinhalte zu untersuchen. Dabei sollen sich die Mitarbeiter der Mission uneingeschränkt in der ganzen Provinz bewegen dürfen. Selbiges gilt im übrigen auch für die Vertreter nationaler wie internationaler Medien.

Chancen und Stolpersteine

Als wichtige Variable für den Erfolg des Friedensprozesses gilt auch nach Abschluß der Verhandlungen das indonesische Militär. Das Scheitern der Waffenstillstandsverhandlungen in den Jahren 2000 und 2002 war nicht zuletzt auf den Widerstand des Militärs zurückzuführen. Mit kleineren Feuergefechten und gezielten Provokationen ist es den Hardlinern im indonesischen Militär bisher stets gelungen, Übereinkünfte zu torpedieren, die man auf diplomatischer Ebene geschlossen hatte. Allerdings war es vor allem Präsidentin Megawati Sukarnoputri, die Ende 2002 die harte Linie des Militärs unterstützt und im Mai 2003 das Kriegsrecht über die Provinz verhängt hatte. Je nach dem, ob es der aktuellen Regierung unter Susilo Bambang Yudhoyono gelingt, von den Interessen des Militärs unbeeinflusst zu bleiben, kann dies von deutscher und europäischer Seite auch als eine Art »Indikator« für die zukünftige indonesi-

sche Politik gesehen werden. Sollte es der neue Präsident schaffen, den Reformstau im Land auch in bezug auf die Aceh-Frage zu lösen, dann wäre dies ein Schritt hin zu einer »Demilitarisierung« der Politik. Ein vom Militär herbeigeführtes Scheitern des Friedensabkommens würde die Reformblockade in Indonesien dagegen festigen.

Inwieweit der Präsident seine Reformpolitik angesichts der ablehnenden Haltung vieler Abgeordneter im Parlament durchsetzen kann, wird erst die Zukunft zeigen. Fakt ist, das sich viele Abgeordneten bisher als scharfe Kritiker der Verhandlungen von Helsinki zu erkennen gegeben haben. Ohne die erforderlichen Mehrheiten im Parlament aber, die für eine legislative Umsetzung einiger Vertragsinhalte (z.B. Änderung des Sonderautonomiestatuts für Aceh) erforderlich sind, hätte auch ein zwischen Regierung und GAM optimal abgestimmter Friedensvertrag wenig bis keine reale Umsetzungschance.

Zudem stehen einer Umwandlung der GAM hin zu einer politischen Partei möglicherweise nicht nur die innerindonesischen Machtverhältnisse im Weg, sondern auch die noch nicht durchgeführte Entwaffnung des militärischen Arms der GAM. Ob und wie viele Guerilla-Kämpfer sich nach den vielen Jahren des Krieges in das zivile Leben reintegrieren lassen, wird von der Kohärenz der darauf gerichteten Maßnahmen abhängen. Das Beispiel anderer Länder zeigt, daß die Herausforderung, die sich mit der Entwaffnung der Guerilla stellt, nicht nur in deren politischer, sondern vor allem auch ökonomischer Wiedereingliederung besteht. Denn der Bürgerkrieg hat sich sowohl für die GAM als auch für das indonesische Militär über Jahre hinweg durch Entführungen, Erpressungen, illegalen Holzschlag, Drogenhandel und Schmuggel als lukrative Einnahmequelle erwiesen. Allein die jährlichen Gewinne des Militärs in Aceh werden auf 400 Millionen US-Dollar geschätzt. Daher wird es unabdingbar sein, den Gewaltakteuren beider Seiten soziale und ökonomische Perspektiven zu bieten.

Vertrauensbildung

Nach mehr als 30 Jahren Bürgerkrieg ist viel an gegenseitiger Vertrauensbildung erforderlich, um die vereinbarten politischen Kompromisse nicht an der Realität scheitern zu lassen. Noch notwendiger denn je erscheint es allerdings, daß die Acehnesen nicht nur zum Objekt, sondern auch zum Subjekt des Friedensprozesses werden. An den Gesprächen in Helsinki wie auch an den vorangegangenen Verhandlungen waren keinerlei Vertreter der acehnesischen Zivilgesellschaft beteiligt; um so wichtiger ist es, diese zukünftig verstärkt in den Friedensprozeß einzubinden.

Dafür bietet die westliche Wiederaufbauhilfe im Gefolge der Flutkatastrophe einige Ansatzpunkte. Die Acehnesen sollten sowohl an konkreten Infrastrukturmaßnahmen als auch an der Gesamtplanung und Mittelvergabe beteiligt werden. Generell muß der Wiederaufbauprozeß, der bislang weitestgehend in den Händen der Zentralregierung und ausländischer Hilfsorganisationen liegt, transparenter werden. Das kann zum einen durch die Einbindung und Stärkung lokaler Expertise erreicht werden (lokale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Selbstverwaltungsinitiativen, religiöse und traditionelle Führer etc.), zum anderen aber auch dadurch, daß den betroffenen *communities* die Inhalte und Ziele der Wiederaufbaumaßnahmen gezielt vermittelt und sie in deren Realisierung miteinbezogen werden.

Eine Mitwirkung der Acehnesen würde zudem die Polarisierung der Provinz durch die beiden bewaffneten Konfliktparteien aufheben. Dieser Prozeß muß zudem durch eine ausreichend ausgestattete und effektiv arbeitende Beobachtermission unterstützt werden. Diese sollte die Einhaltung des Abkommens vor allem in den abgelegenen Teilen der Provinz überwachen, in denen kaum funktionierende zivile staatliche Strukturen vorhanden sind.

Trotz der mangelnden Beteiligung von Vertretern der acehnesischen Zivilgesellschaft unterstützt die große Mehrheit der Bevölkerung Acehs den Friedensschluß.

Nicht zuletzt aus diesem Grund steht für alle Beteiligten seit dem Tsunami sehr viel auf dem Spiel. Für die GAM wäre ein Scheitern des Friedensprozesses gleichbedeutend mit der Verlängerung eines Guerilla-Kriegs, der militärisch nicht zu gewinnen ist. Angesichts der umfangreichen Unterstützung, die der Friedensprozeß in der acehnesischen Gesellschaft genießt, würde dessen Scheitern die Position der GAM in dem Maße schwächen, wie ein erfolgreicher Friedensprozeß sie politisch stärken würde. Für Jakarta würde ein Fehlschlag der Friedensverhandlungen bedeuten, das Schicksal Acehs wieder in die Hände des Militärs zu legen. Wenn die in Helsinki angestrebte politische Lösung des Konflikts vereitelt würde, wäre dies zudem eine persönliche Niederlage für den Präsidenten, der sich gegen die öffentliche Meinung im Land, die dem Helsinki-Prozeß gegenüber mehrheitlich negativ eingestellt war, und damit hinter »sein« Verhandlungsteam gestellt hatte. Zudem wären im Falle eines Scheiterns des Friedensprozesses der von seiten Deutschlands und der EU geforderte transparente und effektive Wiederaufbau Acehs ebenso gefährdet wie die Sicherheit der vor Ort arbeitenden Hilfskräfte. Deutschland und die EU müssen ihre Wirtschaftshilfe für Indonesien daher über Aceh hinaus weiterhin an Fortschritte bei der Militär-, Rechts- und Verwaltungsreform knüpfen, eventuelle Waffenstillstandsverletzungen in einem direkten Zusammenhang mit zugesagten Hilfsgeldern thematisieren, Anti-Korruptionsprogramme unterstützen und hierbei verstärkt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen suchen und generell die Demokratieförderung auf lokaler und Provinzebene intensivieren. Diese Maßnahmen würden sich mittelbar auch positiv auf die Chancen des acehnesischen Friedensprozesses auswirken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364