

sondern hat darüber hinaus eine politisch integrative Funktion. Hierzu ist eine Überwindung traditioneller Verteilungspraktiken erforderlich, wie sie auch *Fehr* und *Hörmann* im Fall Peru fordern. Es kann vermutet werden, daß die Mehrzahl der südamerikanischen Länder in dieser Hinsicht noch einen erheblichen Reformbedarf aufweist.

Auch in der Neuauflage bleibt der Südamerika-Band des Handbuchs der Dritten Welt eine Quelle verlässlicher und sinnvoll strukturierter Information. Sowohl für Fallstudien als auch für länderübergreifende und vergleichende Analysen bietet er einen hilfreichen Ausgangspunkt. Die jüngere Entwicklung Südamerikas wird in verständlicher Form nachvollzogen, so daß auch mit der Materie noch wenig Vertraute einen Zugang zu den Problemen der Region gewinnen können. In den letzten Jahren verstärkt diskutierte Themen wie die Umweltpolitik und der Drogenhandel werden in einigen Beiträgen angesprochen. Als großes Thema der künftigen Entwicklungsdiskussion scheint sich jedoch die Frage herauszukristallisieren, wie der wirtschaftliche Anpassungsprozeß Südamerikas politisch verarbeitet wird. Hier gibt der vorliegende Band keine Antworten, wohl aber einige Anregungen für weiterführende Untersuchungen.

*Christian von Haldenwang*

*Roland Bless*

**"Divide et impera"? Britische Minderheitenpolitik in Burma 1917 - 1948**

Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1990, 376 S., DM 68,--

"... We seem to have no authority over the natives nowadays, with all these dreadful reforms, and the insolence they learn from the newspapers ..."1

"... I am afraid there is no doubt that the democratic spirit is creeping in ..."1

"And such a short time ago, even just before the war, they were so nice and respectful! The way they salaamed when you passed them on the road - it was really quite charming. I remember when we paid our butler only 12 rupees a month, and really that man loved us like a dog ..."1

George Orwell, *Burmese Days*, 19291

In seiner Dissertation (Philosophische Fakultät I der Universität Zürich) stellt Roland Bless die Frage, ob die Briten in Burma im Umgang mit den Minderheiten eine divide-et-impera-Taktik angewendet und inwieweit sie Minderheitenpolitik als Bestandteil ihrer Herrschaft eingesetzt haben.

1 George Orwell, *Burmese Days*, Penguin Books Ltd., 1978, p. 27/28.

Nach einem kurzen einleitenden Teil, in dem Bless seinen Aufbauplan erläutert und auf Sekundärliteratur hinweist, durchleuchtet er den verfassungsmäßigen und institutionellen Rahmen in der Zwischenkriegszeit, untersucht die Aus- und Wechselwirkungen der Minderheitenpolitik in den tieferen Strukturen der burmesischen Gesellschaft und erläutert am Schluß die "Dekolonisationszeit" (S. 8) und die Folgen der japanischen Besetzung.

Um dem Leser den Einstieg zu erleichtern, erklärt er die Bevölkerungsstruktur des Landes und stellt die burmesische Bevölkerung und die ethnischen Minderheiten, die Karen, Mon, Arakanesen, Shan, Karenni und Chin vor. Dann geht er auf die eingewanderten Gruppen der Inder und Chinesen und die komplexe Wirtschafts- und Verwaltungselite ein.

Wichtigste Punkte der Entwicklungsphase von 1917 - 1923 sind der Mantagu-Chelmsford-Report und das Craddock-Scheme. Ersterer sah eine Trennung Burmas von Indien vor, während Gouverneur Craddock es als seine Aufgabe betrachtete, Burma den "Aufruhr politischer Auseinandersetzungen nach indischem Muster zu ersparen" (S. 71). Der Gouverneur war prinzipiell gegen eine Trennung von Indien und sprach den Burmesen jegliche Kompetenzen ab. "[...] the Burmans do not want anything and have no desire whatever for political development" (S. 73). Sein Plan ließ deutlich werden, daß er eine besondere politische Vertretung der Minderheiten für notwendig erachtete. Bless charakterisiert ihn als Vertreter einer divide-et-impera-Politik. "Jede Fraktionalisierung der burmesischen Gesellschaft leitete tendenziell Wasser auf die Mühle des autokratischen Führungsstils von Craddock - eines Regierens über dem Volk; weniger für oder mit dem Volk. Innerhalb dieser Denk- und Handlungsmuster ist eine Politik des Teilens, um zu herrschen, sehr naheliegend ..." (S. 92). Der Autor nennt diese Politik simple Ausbeutung und Umsetzung europäischer Profitgier.

1930/31 wünschte Burma eine Diskussion der burmesischen Frage bei den Londoner Indienkonferenzen (India Round Table Conference - IRTC). Zwar diskutierte die Runde die gewünschte Trennung Burmas von Indien, lehnte jedoch eine eigene Burmakonferenz zunächst ab. Detailliert äußerte man sich zur Minderheitenfrage: "The sub-committee are of the opinion that the legitimate interests of Indian and other minorities must be safeguarded ... They consider that when the details of the constitution of Burma are being discussed, the fullest opportunity should be given to all minorities ... to represent their views ..."<sup>2</sup>

Im Sommer 1931 einigte man sich auf eine Burma Round Table Conference (BRTC). die 23 burmesischen Delegierten einigten sich auf ein gemeinsames Minimalprogramm, dessen Ziel die Gewährung der Selbstverwaltung mit Dominion-Status war (vgl. S. 140). Die Konferenz ging ergebnislos zu Ende. Von Lord Winterton, der die britische Seite vertrat, ist der folgende bezeichnende Ausspruch überliefert: "... I would like ... to express the pleasure that we ... feel at meeting round this table, the representatives of so ancient, so charming, so romantic and so beautiful a country as Burma ... I have been told that those who go to Burma leave their hearts there ..."<sup>3</sup> Bless geht in der Folge auf die burmesische Reaktion

2 IRTC Subcommittees' Reports = cmd 3773 (16.01.1931: Burma), p. 50.

3 p. 141; cmd 4004, p. 81.

auf die BRTC ein und beschreibt die danach entstandene, als konstruktiver zu bezeichnende Politik der britischen Regierung. Um eine neue Verfassung zu schaffen, mußte man sich genau die Wechselwirkung zwischen Mehr- und Minderheitenrechten ansehen. "Die Minderheitenrechte waren in einer *divide-et-impera*-Taktik freizügig gewährt worden ..., ohne daß je der ethnischen Bevölkerungsmehrheit Gelegenheit geboten worden war, die Anwendung und Respektierung eines Minoritätenschutzes unter Beweis zu stellen. Die Postulierung jeglicher Sonderrechte stand daher bis zu einem gewissen Grade als Hypothese im Raum und dies erschwerte natürlich die Diskussion selbst dann noch, als man sich anschickte, die eigentlichen Burmesen als Hauptgesprächspartner zu akzeptieren" (S. 148).

1935, im Government of Burma Act, erörterte man erneut eine formelle Trennung Burmas von Indien und eine neue Verfassung. Vorgesehen wurden eine Zweikammerlegislative und eine Exekutive in Kabinettsform mit einem Ministerpräsidenten und dem Gouverneur an der Spitze. Er sollte bis auf einige Notrechtskompetenzen an Kabinettsbeschlüsse gebunden sein. Anders als in der 1. Reformphase sollte Burma eine von den eigentlichen Burmesen verwaltete Provinz werden, der Minderheitenschutz dem Gouverneur obliegen. Die neue Verfassung trat am 1. April 1937 in Kraft und entpuppte sich "als Instrument, das den Geist der burmesischen Dominanz und die Legitimation der burmesischen Vorherrschaft konstitutionell verankerte, aber dennoch beträchtliche Einflußmöglichkeiten in den Händen der Minderheiten beließ" (S. 174), die von den Europäern weiterhin im Sinne der strukturellen *divide-et-impera*-Politik gut genutzt wurden.

Bless geht dann auf die Wirtschaftspolitik ein und veranschaulicht anhand von Tabellen die Situation der Minderheiten in Handel, Gewerbe, Industrie, im Agrarsektor sowie in der Verwaltung und im Bereich der Sicherheit. Er diskutiert die Einwanderungspolitik, insbesondere die Wünschbarkeit einer Einwanderungskontrolle. Das letzte Kapitel widmet er der Kriegszeit 1941-45, der japanischen Invasion und der Unabhängigkeit des Landes nach der Militärverwaltung.

In seinem Schlußwort erläutert Bless noch einmal die Funktion der Minderheitenpolitik für die Kolonialmacht und ihre Auswirkungen auf das ethnische Gefüge des burmesischen Raumes. "Einerseits sollte unter Wahrung von Eigeninteressen ein *modus vivendi* mit den untervertretenen Burmesen gefunden werden, auf der anderen Seite jedoch stand das politische Gewicht der Minderheiten diesem Vorhaben insofern entgegen, als diese einen tragenden Pfeiler der britischen Herrschaft in Burma bildeten" (S. 323). Die starke Minderheitenposition stand jeweils der Verfassungsreform im Wege, weswegen auch 1937 wieder Elemente von "divide et impera" auftauchten. Insofern nennt Bless die britische Minderheitenpolitik ein Instrument der Machterhaltung. "Zusammenfassend kann die Frage, ob die Politik des Teilens und Herrschens im Kontext der ethnischen Minderheiten bewußt eingesetzt wurde, nicht pauschal beantwortet werden" (S. 328).

Zweifellos gab es Personen, die in ihren Handlungsbereichen großes Engagement für die Politik des Teilens und Herrschens zeigten. Deutlich wird das insbesondere im konstitutionellen Bereich; nicht jedoch in den Bereichen Religions-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik. "Zwischenethnische Sektionalisierung" gab es, sie wurde auch von England zur Kenntnis

genommen. Abhilfe wurde jedoch nicht geschaffen. Auch nach der Einführung der Selbstverwaltung blieb die divide-et-impera-Politik ein effektives Instrument britischer Macht-erhaltung. Ethnische Gruppen emanzipierten sich, "was nicht entwickelt wurde, war ein gesamtburmesisches Zusammengehörigkeitsgefühl ..." (S. 330).

Das Fazit des Autors ist, daß die Kolonialmacht "nicht allein für das Scheitern der Union of Burma verantwortlich zu machen" ist. Dem Föderalismus als Ausweg aus dem minderheitlichen Dilemma gab sie allerdings keine reelle Konsolidierungschance.

"... in the end ... we shall just go. When the natives come to us beggin us to stay, we shall say, 'No, you have had your chance, you wouldn't take it. Very well, we shall leave you to govern yourselves'. And then, what a lesson that will teach them!"<sup>4</sup>

Das ausgezeichnete, hervorragend formulierte und gegliederte Buch schließt mit einem hilfreichen Anhang mit Personenlisten, Abkürzungs- und Quellenverzeichnis sowie einer ausführlichen Bibliographie und ist zu empfehlen.

*Dagmar Reimann*

<sup>4</sup> *George Orwell*, a.a.O., p. 30/31.