

## **3. Strukturen und Akteure der Ethnopolitik**

---

### **3.1 Theoretische Einführung: zentrale Ergebnisse soziologischer und politikwissenschaftlicher Ethnokonflikttheorie**

Im letzten Kapitel wurden der kognitive Rahmen, innerhalb dessen die Verhandlung von Ethnizität stattfindet, herausgearbeitet und die handlungspraktischen Folgen unterschiedlicher Rahmensetzung für verschiedene Politikfelder, in denen in multiethnischen Gesellschaften dem Faktor der Ethnizität eine herausgehobene Bedeutung zukommt, verdeutlicht. Im Folgenden stehen die konkreten sozio-strukturellen, ökonomischen und sozialen Faktoren, die zum Ausbruch gewaltsamer Konflikte und zu ihrer Stabilisierung über lange Zeiträume geführt haben, im Mittelpunkt. Parallel dazu wird herausgearbeitet, welche Entwicklungen auf Seiten der politischen Akteure vonnöten waren, damit Protest in bewaffnete Rebellion umschlagen konnte. Darauf aufbauend wird gezeigt, wie der Konflikt bearbeitet wird – konkret fokussiert auf die Interaktion zwischen der Gewalt- und der Verhandlungsarena. Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf den nicht-kulturellen Determinanten des beobachtbaren Konfliktverhaltens: in jeweils eigenen Mustern der Gewalt in den beiden Fällen Sri Lanka und Philippinen und in spezifischen Mustern gewaltfreier parlamentarischer Politik in Malaysia.

Konzeptionelle Grundlage dieses Kapitels sind mehrere zentrale Interpretationen und Analyseschemata einer nicht primär kulturorientierten soziologisch fundierten Ethnokonflikttheorie: die Konzepte der pluralen Gesellschaft, der inneren Kolonialisierung, der Maskierung ökonomischer Ausbeutungsverhältnisse durch Ethnisierung sowie der Instrumentalisierung von Ethnizität durch politische Eliten, die im Vorlauf zu den darauf folgenden in sich geschlossenen, aber parallel konzipierten Fallstudien vorgestellt werden. Verwendet werden diese Konzepte wie schon die Kategorien des State- und Na-

tion-building im vorangegangenen Kapitel nicht im Sinn harter definitorischer Analyseraster, als vielmehr im Sinne von „sensitizing concepts“.<sup>1</sup>

- 1 Der Begriff des „sensitizing concept“ wurde von Herbert Blumer in die sozialwissenschaftliche Analyse eingeführt. Er differenziert es von „definite concept“. Letzteres „refers precisely to what is common to a class of objects, by the aid of a clear definition in terms of attributes or fixed bench marks. This definition, or the bench marks, serve as a means of clearly identifying the individual instance of the class and the make-up of that instance that is covered by the concept.“ Die analytische Arbeit zielt im Falle der Verwendung von „definite concepts“ also darauf, herauszufinden, ob ein beobachtetes Ereignis einem exakt definierten Typus zuzurechnen ist. Ein derartiges Konzept präkonfiguriert den Blick des Forschers in starker Weise. Demgegenüber liefert die Verwendung von „sensitizing concepts“ dem Forscher nur einen allgemeinen Blickwinkel vor, indem Bedeutungsfelder lose umrissen werden. Ihm fehlen die harten Attribute, durch die erst eine präzise Zuordnung vorgenommen werden kann. Folgt man Blumer, so sind sozialwissenschaftliche Konzepte im Allgemeinen als „sensitizing“ zu verstehen. „They lack precise reference and have no bench marks which allow a clean-cut identification of a specific instance and of its content. Instead, they rest on a general sense of what is relevant.“ Dies liegt jedoch nicht an einer fehlenden oder ungenügenden Operationalisierung, sondern ist der Natur der empirischen Wirklichkeit geschuldet, die es mit ihnen abzubilden gilt.
- „I take it that the empirical world of our discipline is the natural social world of everyday experience. In this natural world every object of our consideration – whether a person, group, institution, practice or what not – has a distinctive, particular or unique character and lies in a context of a similar distinctive character. I think that it is this distinctive character of the empirical instance and of its setting which explains why our concepts are sensitizing and not definitive. In handling an empirical instance of a concept for purposes of study or analysis we do not, and apparently cannot meaningfully, confine our consideration of it strictly to what is covered by the abstract reference of the concept. We do not cleave aside what gives each instance its peculiar character and restrict ourselves to what it has in common with the other instances in the class covered by the concept. To the contrary, we seem forced to reach what is common by accepting and using what is distinctive to the given empirical instance. In other words, what is common (i.e. what the concept refers to) is expressed in a distinctive manner in each empirical instance and can be got at only by accepting and working through the distinctive expression.
- I believe that you will find that this is true in applying any of our concepts to our natural empirical world, whether it be social structure, assimilation, custom, institution, anomie, value, role, stratification or any of the other hundreds of our concepts. We recognize that what we are referring to by any given concept shapes up in a different way in each empirical instance. We have to accept, develop and use the distinctive expression in order to detect and study the common“ (alle Zitate: Blumer 1954: 7f.).

### 3.1.1 Strukturfunktionalistische Perspektiven: Die Relevanz hierarchischer multidimensionaler Ordnung für die Ausbildung gegennationalistischer Herausforderungen

Strukturfunktionalistische soziologische Theorien widmen Ethnizität im Allgemeinen kaum Aufmerksamkeit. Allerdings lassen sich zwei wichtige, wenngleich relativ spezifische Erklärungstypen von Konflikt und Kooperation in multiethnischen Gesellschaften im weiteren Sinne diesem Paradigma zuordnen: die Theorie pluraler Gesellschaften und die der inneren Kolonialisierung.

Grundsätzlich gehen diese davon aus, dass Ethnizität mit dem Vorschreiten der Moderne und der damit einhergehenden funktionalen Differenzierung der Gesellschaft zunehmend von anderen komplexeren Identitäten abgelöst wird. Begründet wird dies mit der Annahme, dass ethnische Gruppen mit wachsender Komplexität und Ausdifferenzierung der Gesellschaften ihre strukturelle Funktionen immer schlechter wahrnehmen und folgerichtig allmählich durch funktional überlegene Gruppen abgelöst würden. In diesem Sinn wird Ethnizität als „Auslaufmodell“ der Vormoderne gefasst.

Die von John Sydenham Furnivall entwickelte und von M.G. Smith weiterentwickelte Theorie pluraler Gesellschaften<sup>2</sup> erklärt den Fortbestand von Ethnizität aus der Kolonialgeschichte, die in der Phase der Unabhängigkeit ihre pfadabhängige Fortschreibung gefunden hat. Sie beobachteten, dass in vielen der später souveränen Staaten sich unter dem dominierenden Einfluss der Kolonialmacht plurale, d.h. kulturell gesplante Gesellschaften entwickelten, die gleichwohl innerhalb *eines* Staates existieren (müssen). In ihrer extremsten Ausprägung korrespondieren diese kulturellen Trennlinien zu eindeutig segmentierten ökonomischen Räumen und Rollen sowie einer asymmetrischen politischen Inklusion. Furnivall schreibt 1948, dass es sich bei diesen Gesellschaften streng genommen um ein ethnisches Medley handelt:

„for they mix but do not combine. Each group holds by its own religion, its own culture, its own ideas and ways. As individuals they meet but only in the market place in buying and selling. There is a plural society with different sections of the community living side by side but in the same political unit. Even in the economic sphere there is a division of labour on racial lines“ (Furnivall 1948: 304).

M.G. Smith differenzierte das Konzept Furnivalls aus und entschärfte Furnivalls Betonung der ökonomischen Dimension. Er lieferte eine idealtypische Differenzierung unterschiedlicher ethnische gesplante Gesellschaften, denen

2 Eine recht ausgefeilte Version dazu bietet auch Ganter 1995.

unterschiedliche interethnische Interaktionsmodi entsprächen. Nach Smith finden sich drei Formen ethnischer Pluralität: kulturell, sozial und strukturell. Alle drei Formen unterscheiden sich insbesondere durch die institutionelle Verarbeitung von Pluralität. In einer pluralen Gesellschaft findet sich, folgt man Smith, streng genommen keine alle gesellschaftlichen Gruppen überspannende Gesellschaft. Vielmehr sollte man von mehreren parallelen Gesellschaften sprechen. Ethnische Pluralität

„denotes contexts in which institutionally distinct collectivities are incorporated together to form societies. Cultural pluralism obtains when universalistically incorporated collectivities differ in basic institutions of the private domain, without affecting their members' status in the societal public domain. Social pluralism obtains when institutionally distinct collectivities are incorporated consociationally as coordinate segments in the public domain of a common society, de facto or de jure. Structural pluralism involves the differential incorporation of institutionally distinct collectivities with radically unequal status and rights in the common public domain. While cultural pluralism occurs outside of plural societies, social and structural pluralism constitute pluralities of diverse types, the segmental and hierarchic“ (Smith, M.G. 1991: 22, vgl. auch Rex/Singh 2003).

In dieser Interpretation entspringt interethnische Konflikthaftigkeit nicht Multiethnizität an sich, sondern ihrer strukturellen Konfiguration. Die soziale Signifikanz von Ethnizität hängt direkt mit dem Modus der Inkorporation der Ethnien in die gemeinsamen politischen und ökonomischen Strukturen ab. All diejenigen Staaten, denen es nicht gelingt, ethnischen Pluralismus auf die erste Dimension des kulturellen Pluralismus zu beschränken, haben mit einem höheren Konflikt- und damit auch Gewaltrisiko zu kämpfen. Dieses steigt weiter, wenn die Inkorporation der verschiedenen ethnischen Gruppen ungleich erfolgt. Asymmetrische Inkorporation trägt immer ein gewisses Maß an Zwang und Gewalt in sich, das seinerseits zum auslösenden Faktor für Widerstand und Konflikt werden kann.

Ein Defizit dieser Theorie ist ihre Fixierung auf pfadabhängige Entwicklung. Danach wurden plurale Gesellschaften in der Kolonialzeit generiert und resultieren einzig aus dem Zusammenschluss mehrerer Parallelgesellschaften in einem Staat. Nicht integrierbar in diese Konzeption ist die vielfach beobachtbare Neuschaffung ethnischer Gruppen und Grenzen, die erst im Nachklang der Entkolonisierung stattfand. Gerade die im Prozess der Modernisierung verstärkte Ablösung von traditionellen ethnischen Kategorien gesellschaftlicher Organisation bringt nicht selten zeitversetzt eine neue Form der Ethnizität hervor, in der ethnische Zugehörigkeit neu etabliert und als Ressource in politischen Auseinandersetzungen eingesetzt wird. Ethnizität lässt sich dann als eine mögliche Form symbolischen oder kulturellen Kapitals begreifen, sie ist jedoch nicht, wie in der Theorie pluraler Gesellschaften ange-

nommen ein Produkt der Kolonisierung, das schon während der späten Kolonialzeit seine ersten institutionelle Ausprägung erfahren hat.

Ebenfalls dem Strukturfunktionalismus verpflichtet sind die Theorien interner Kolonialisierung (einführend Ganter 1995), mit denen seit Mitte der 1960er Jahre asymmetrische ökonomische und politische Inkorporation der (häufig ethnisch von der Mehrheit differenten) Bevölkerung peripherer Gebiete innerhalb von Staaten konzeptionell gefasst wird. Die mit dem Konzept der internen Kolonialisierung gefassten Sachverhalte überlappen teilweise mit der von Smith als besonders problematisch bestimmten Situation hierarchischer Pluralität. Am Anfang dieser Theorie steht die Beobachtung, dass die kolonialen Ausbeutungssystemen zugrunde liegenden ökonomischen und politischen Strukturen in vielerlei Hinsicht in internen Verhältnissen zwischen metropolen Regionen und Peripherien von Nationalstaaten repliziert werden, dass mithin von der strukturellen Similarität interner und externer kolonialer Strukturen gesprochen werden kann. Vertreter dieser Perspektive betonen, dass interner Kolonialismus, wie sein klassisches Pendant einen Status der ökonomischen und sozialen Dominanz bestimmter kultureller Gruppen über andere bedeutet. Interne Kolonisierung wird damit eindeutig als Ausbeutungsstruktur begriffen.

Michael Hechter, einer der prominentesten Vertreter der These des internen Kolonialismus, argumentiert am britischen Beispiel, dass die kulturell differenzierte Arbeitsteilung zum einen eine abhängige industrielle Entwicklung an der Peripherie hervorbringt und gleichzeitig zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der kulturellen Identitäten der dortigen Bevölkerung beiträgt, weil die ökonomische Benachteiligung entlang regionaler und ethnischer Grenzen verläuft. Genau diese von der Metropole ausgehende Identifikation von Ethnizität mit ökonomischer Rolle ermöglicht ihrerseits eine ethnopolitisch formierte Mobilisierung gegen die ökonomische Benachteiligung der Peripherie. Hechter bringt die Argumentationslogik auf den Punkt, wenn er schreibt, dass „ethnicity arises from the salience of cultural distinctions in the system of stratification“ (Hechter 1975: 314).

Später differenzierte Hechter, in Anlehnung an die Theorie pluraler Gesellschaften sein Konzept der kulturellen Arbeitsteilung aus nach zwei möglichen und in ihren Konsequenzen deutlich unterschiedlichen Typen: einen hierarchischen und einen segmentären Typus. Während die Präponderanz des ersten Typus, in dem die peripheren Gruppen in hierarchisch untergeordneten Statuspositionen verortet sind, zu einer reaktiven Mobilisierung der ethnischen Gruppe und nicht selten zu Protest und Rebellion, i.e. Gewalt, führt, resultiert die zweite Variante, die durch eine hohe Spezialisierung auf statusmäßig gleichrangige Berufsfelder gekennzeichnet ist, in einer spezifischen Form der Gruppensolidarität, die sich deutlich weniger scharf gegen andere ethnische Gruppen wendet, als die reaktive ethnische Mobilisierung.

Was bleibt für die Zwecke der vorliegenden Studie?:

- sowohl die Theorie pluraler Gesellschaften als auch die interner Kolonisierung lenken den Blick auf die Vermachtung von Multiethnizität und ihre Verknüpfung zu kolonialen Herrschaftsformen. Plurale Gesellschaften sind direktes Resultat der Nationalstaatsbildung im Gefolge des Kolonialismus und bilden in ihrer Konfiguration nicht selten viele der den Kolonialismus prägenden Interaktionsmuster ab (insbesondere bei hierarchischer Inkorporation); interner Kolonialismus ist eine Metapher zur Beschreibung kulturell geprägter quasi-kolonialer Ausbeutung und Dependenz innerhalb eines Landes.
- die Theorie interner Kolonisierung verdeutlicht die Koinzidenz, bzw. Überlagerung ethnischer und ökonomischer Strukturen. Implizit bleibt die Annahme, dass ethnische Strukturierung als notwendige Bedingung der ökonomischen Marginalisierung peripherer ethnischer Gruppen vorangeht. Explizit wird verdeutlicht, dass die Mobilisierung von Ethnizität ihrerseits als Antwort der ethnisch distinkten Peripherie auf die konkreten ethnisch formierten Ausbeutungsstrukturen erwächst.
- die Theorie pluraler Gesellschaften bietet insofern eine produktive Sicht auf ethnisch formierte Gesellschaften, als sie diese typologisch nach dem erwartbaren Konfliktpotenzial differenziert (ähnlich, wenngleich nur implizit die weiterentwickelte Theorie interner Kolonisierung).

### 3.1.2 Rational Choice Perspektiven auf Ethnizität und ethnische Konflikte: Nutzen und Instrumentalisierung von Ethnizität und Konflikt

Rational Choice Perspektiven bestreiten die von manchen, insbesondere psychologisch orientierten, Ethnokonfliktforschern behauptete Eigenart ethnischer Beziehungsmuster. Ihnen ist Ethnizität eine mögliche gesellschaftliche Strukturierungsform unter anderen. So argumentiert Michael Hechter, dass „there is nothing about ethnic and race relations per se that warrants the development of a special theory. Indeed, the subject concerns phenomena – like group formation, solidarity, assimilation and collective action – that also occur among many other kinds of groups. [...] Ethnic and race relations therefore constitute instances of more general kinds of inter-group processes“ (Hechter 1994: 265). Vertreter einer Rational-Choice Perspektive versuchen prinzipiell immer Ethnizität aus dem rationalen Handeln<sup>3</sup> der einzelnen individuellen Mitglieder der ethnischen Gruppen zu erklären.<sup>4</sup> Konkret zielen sie

---

3 Rationalität wird hierbei durchaus nicht nur in einfachen Zweck-Mittel Relationen gedacht, sondern komplexer auch als axiologische, i.e. wertbezogene und situative Rationalität.

4 Eine sehr gute Einführung gibt Banton 1983: insbesondere Kap. 6.

darauf ab zu zeigen, dass die Selbstorganisation in ethnischen Gruppen unter konkreten Umständen eine rationale Wahl sein kann, insoweit als diese Organisationsform in konkreten Situationen die beste Form<sup>5</sup> darstellt, Transaktionskosten zu minimieren und eigene Ressourcen zu maximieren.

Derartige Erklärungen postulieren, dass die Mitglieder einer jeglichen ethnischen Gruppe genau dann kollektive Handlungsstrategien wählen, wenn „they estimate that by doing so they will receive a net *individual* benefit“ (Hechter 1996: 271). Der hier konstruierte individuelle Nutzenmaximierer hat freilich mit der Vielfalt und Komplexität lebendiger Akteure nur wenig gemein. Er ist asozial im reinsten Wortsinn, im Kohlbergschen Modell moralischer Entwicklung auf der niedrigsten Stufe einzuordnen, denn “[t]he rational actor will commit a crime to attain his or her goals, unless deterred by the fear of incarceration (or some other punishment)“ (ebd.: 269). Nicht dass es Akteure, die diesem Modell nahe kommen, nicht gäbe; zu bezweifeln ist jedoch, dass damit typische Akteure erfasst werden können. In ihrer Modellierung des Akteurs legt die Rational-Choice Perspektive ethnischer Konflikte praktisch die komplette individual- wie auch sozialpsychologische und soziologische Handlungstheorie ad acta, die ungeachtet der verschiedenen Schulen auf der Komplexität und Vielfalt individueller und kollektiver Kognition, Emotion und Motivation beharrt. Hinzu kommt, dass eine Rational-Choice Perspektive die Präferenzwahl von Gewaltakteuren nur äußerst ungenügend erklären kann. De facto führt sie Verhalten durchgängig auf als universal gesetzte Präferenzen zurück („more wealth, power and honour“, ebd.). Dies ist ihres Erachtens legitim, als diese Ziele das größte gemeinsame Ganze darstellen, das wiederum rational zur Erreichung der vielfältigsten Arten sehr idiosynkratischer Ziele ist. Einmal mehr gilt jedoch, dass sie damit die vielfältigen Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung, die ein sehr komplexes Menschenbild zeichnen, schlichtweg ignoriert.

Was bleibt für die Zwecke unserer Studie?:

- die klare Einsicht, dass Ethnizität, bzw. die kollektive Organisation in ethnischen Kategorien ein rationaler Akt zur Maximierung der Durchsetzungschancen individueller, von den meisten Mitgliedern der solchermaßen konstituierten Gruppe geteilter Interessen, sein kann;
- die Erkenntnis, dass die Formierung in ethnischen Kategorien auf der Grundlage von Anreizen erfolgt, dass mithin eine Änderung der Anreizstruktur eine Reformierung der Gruppenbildung bewirken kann;
- das Bewusstsein davon, dass ethnische Gruppen grundsätzlich keine anderen Aufgaben erfüllen müssen als alle anderen Formen kollektiver

---

5 Dies muss nicht „objektiv“ die beste Form sein, sie muss sich nur aus der Sicht der Akteure die unter den Einschränkungen unvollständiger Information, der Notwendigkeit schneller Entscheidungen und vielen anderen Einschränkungen operieren so darstellen.

Selbstorganisation und dementsprechend auch in Bezug auf ihre relative Funktionalität hin analysiert werden können. Eine Rational Choice Perspektive auf Ethnizität beinhaltet nicht die Annahme, dass die kollektive Wahl als solche rational oder optimal ist, sie geht nur von einer individuellen Interessenmaximierung aus, die jedoch, wie etwa im Fall nationalistischer Mobilisierung kollektiv irrational sein kann, „for it is often associated with undesirable social outcomes like economic decline and civil war“ (Hechter 2000b: 310).

### **3.1.3 Elitetheoretische Perspektiven auf Ethnizität und ethnischen Konflikt**

In Anlehnung an klassische Elitetheorien lassen sich intra- wie interethnische Beziehungen auch als Macht- und Kontrollbeziehungen zwischen einer Elite und einer von dieser kontrollierten Masse verstehen. Ethnizität ist in diesem Konzept ein Manipulationsinstrument mit dem zum einen die Gruppe als Basis der Machtposition der Elite selbst aufrechterhalten und zusammengehalten wird, zum anderen die intra-ethnische Hierarchie und damit die Führungsposition der Elite bestätigt wird. In dieser Sichtweise, paradigmatisch vertreten von Abner Cohen, aber auch von Paul Brass, wird darauf fokussiert, dass jede symbolische Ordnung gleichzeitig als eine Machtordnung zu verstehen ist, und folgerichtig die Verwendung von Symbolen als Machtausübung verstanden werden muss. Ethnizität, d.h. die Konstruktion und Politisierung ethnischer Identität, ist eine mögliche Ressource, die von Eliten gezielt eingesetzt werden kann und wird.

Zentrales Mittel zur Manipulation kollektiver Identität im Sinne politischer Eliten ist das vermachtete Symbol, bzw. die darauf aufbauenden Symbolsysteme. Vereinfacht gesagt, wird davon ausgegangen, dass für die große Masse die emotive Funktion der Symbole im Vordergrund steht, sie in der symbolischen Ordnung Gemeinschaft, Sinn und Bedeutung sucht (und findet), wohingegen die Elite die symbolische Ordnung als effektive Waffe im Kampf um Macht instrumentalisiert. Damit wird Ethnizität als politisches Phänomen bestimmt.

Zwei Formen der instrumentellen Verwendung müssen konzeptionell differenziert werden, auch wenn sie in der Praxis zusammenfließen: auf der einen Seite Manipulation von Ethnizität zum Zwecke der Machtsicherung ethnischer Eliten nach innen und auf der anderen zur Durchsetzung der Interessen ethnisch bestimmter Gruppen nach Außen gegenüber anderen ethnischen Gruppen bzw. der „Restgesellschaft“. In beiden Formen ist Ethnizität klar von Tradition zu differenzieren und als Phänomen der Moderne zugehörig. Ethnizität ist nicht traditionelle Kultur, sondern bedient sich selektiv aus kulturellen Traditionsbeständen, fügt diese neu zusammen, um bestimmte po-

litische Zwecke zu erreichen. Sie ist in gewissem Sinne bewusste, ideologisierte Tradition, bzw. eine „Ideologie der gemeinsamen Kultur, gemeinsamer Werte und gemeinsamer Herkunft und metaphorischer Verwandtschaft“ (Ganter 1995: 51).

Ethnizität kann als Ressource in Konflikten zwischen Gruppen eingesetzt werden. Ethnische Gruppen können dann als Interessengruppen verstanden werden, die sich bei der Verfolgung ihrer Interessen dieser spezifischen Ressource bedienen. Ethnisierung von Konflikten zwischen Gruppen findet dann statt, wenn „some interest groups exploit parts of their traditional culture in order to articulate informal organisational functions that are used in the struggle of these groups for power“ (Cohen 1974a: 97).

Die Ressource Ethnizität stärkt allerdings durchgängig den Status ethnischer Eliten. Deshalb kann und wird sie auch nicht nur als Mittel bei Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen, sondern auch zur Stabilisierung der Herrschaftsposition der Elite innerhalb der ethnischen Gruppe genutzt.

In beiden Formen der Instrumentalisierung ist freilich Ethnizität nicht beliebig zu verwenden, sondern schränkt durch die eigene Wirkmächtigkeit die Optionen der Manipulation selbst wieder ein. Obgleich Ethnizität von konkreten Elite-Akteuren geschaffen und weiter entwickelt wird, tritt sie diesen auch gegenüber als „objective and collective, developing a reality of its own. The symbols become obligatory and thus exercise constraint on the individual“ (Cohen 1974b: xf.). Allerdings können die Manipulationsversuche ihrerseits auch die bestehenden Glaubenssysteme überformen und damit zur Veränderung der Determinanten ethnischer Zugehörigkeit führen (vgl. Brass 1991: 16f.).

Paul Brass betont, dass Eliten ethnische Muster zwar manipulativ einsetzen können, dass allerdings diese manipulierenden Eliten selbst von der „Wahrheit“ der von ihnen propagierten Sicht der Welt überzeugt scheinen. Hier werden die manipulativen Eliten zu Teilen eines komplexen Systems, über das sie selbst keine umfassende Kontrolle haben, und das sie in seiner Grundrichtung nicht umsteuern können. Damit verweist Brass auf die strategische aber auch kognitive Abhängigkeit der Akteure von den ihnen zur Verfügung stehenden Symbolsystemen. Sie können sie weder wechseln, noch umfassend reinterpretieren, da ihr eigener Akteursstatus aus den Symbolsystemen erwächst. Instrumentalität und Manipulation sind daher enge Grenzen gesetzt, grundsätzlich agieren Eliten innerhalb der gleichen diskursiv bestimmten Schranken, wie andere, auch wenn sie, als prominente Akteure den Diskurs selbst zu steuern scheinen.

Damit weicht Brass jedoch deutlich vom Gros der eliteorientierten Theorien ab, die dem Handeln der Eliten Instrumentalität und der Elite selbst eine fundamentale kognitive Distanz zu den von ihnen „gepredigten“ ethnischen

Wahrheiten unterstellen. Ähnlich wie die Rational-Choice Perspektive krankt die elitetheoretisch fundierte Ethnokonflikttheorie vielfach an einem wenig plausiblen Menschenbild, das zwei fundamental unterschiedliche Kategorien von Menschen voraussetzt: die selbstreflexiven Eliten, die in bewusster kultureller Distanz auf rationale Art und Weise fähig sind, zu bestimmten Zwecken optimale Strategien der Symbolmanipulation zu erschaffen, ohne den von ihnen propagierten Glaubenssätzen selbst zu erliegen und die weitgehend emotional und reflexartig auf die ethnischen Botschaften reagierende Masse.

Trotz dieser kritischen Einwände bringt die elitetheoretische Perspektive für unsere Studie wichtige Einsichten:

- insoweit als sie weitaus stärker als alle anderen Ansätze die Möglichkeit gezielter Manipulation ethnischer Identität zu politischen oder ökonomischen Zwecken kleiner Elitegruppierungen bzw. einzelner Individuen herausstellt;
- weil sie zwar wie die Rational-choice Theorie primär auf die individuelle Handlungsrationalität abstellt, dabei aber weitaus besser die beschränkenden Auswirkungen der kognitiven Strukturierung sowie der Vermachtung der sozialen Welt auf die Freiheitsgrade menschlichen Handelns berücksichtigt;
- insoweit als sie die strategische Bedeutung politischer Eliten und Gegeneliten bei der Konstruktion und Nutzung von Ethnizität ins Zentrum der Betrachtung stellt. Zumindest in ihren ausgefeilteren Versionen ermöglicht sie einen differenzierten Blick auf die Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Eliten über die Kontrolle der Bedeutungen von Ethnizität und allen anderen damit zusammenhängenden politisch relevanten Symbolkomplexen.

### **3.1.4 Das nicht-kulturelle Fundament von Ethnizität und ethnischem Konflikt**

Sowohl zur Dimension der Akteure von Ethnisierungsprozessen als auch damit einhergehenden gesellschaftlichen Strukturen bzw. Strukturierungen findet sich über die verschiedenen, gerade knapp vorgestellten Ansätze hinweg eine breite Schnittmenge.

Ethnisierung kann sowohl von herrschenden als auch von benachteiligten Gruppen ausgehen. In beiden Fällen kommt Ethnisierung ein hoher instrumenteller Charakter zu. Entweder dient sie der Legitimation einer gesellschaftlich hegemonialen Position oder der Mobilisierung gegen eine zumindest scheinbar ethnisch begründete soziale, politische und/oder ökonomische Benachteiligung.

Die Wirkung von Multiethnizität hängt von ihrer strukturellen Konfiguration, d.h. der konkreten Struktur der Pluralität ab (von segmentierter Pluralität

über die Mischformen der komplexer bis hin zur hierarchischen Pluralität). Am gewaltträchtigsten ist eine hierarchische Inkorporation.

Ethnisierung, i.e. die politische Aufladung kultureller „ethnischer“ Kategorien, erweist sich als vielfach rationaler Akt zur Maximierung individueller und Gruppeninteressen. Die Strukturierung in ethnischen Kategorien ist nicht natürlich oder unhintergebar, sondern anreizbezogen, i.e. eine gezielte Änderung der Anreizstruktur kann helfen, die emotive und kognitive Bedeutung politisierter kulturelle Muster zu reduzieren und damit ethnisch formierte Differenzierungen von In- und Outgroup gegenüber alternativen, möglicherweise weniger gewaltträchtigen zu schwächen.

Auf Seiten dominanter wie nicht-dominanter ethnischer Gruppen sind es oft Eliten, die die Ethnisierung vorantreiben, weil sie ihnen als rationale Wahl zur Erreichung ihrer Ziele erscheint. Die Massen werden tendenziell manipuliert. Trotzdem sind kollektive Identitäten nicht frei wählbar, sondern müssen an vorhandene kognitive und kulturelle Muster anschlussfähig sein. Genau deshalb gewinnen einmal erfolgreiche Strategien der Ethnisierung auch ein Eigenleben, da jede Reformierung der kollektiven Identität nur als Weiterentwicklung der bestehenden Identität vermittelt- und verstehbar ist und eine plötzliche Abwendung mithin immensen kognitiv begründeten Widerstand überwinden müsste. Die Fähigkeit zur autoritativen Bedeutung einer Situation fällt dabei zusammen mit der Fähigkeit, Macht auszuüben. Die Fähigkeit zur Formierung symbolischer Ordnungen wird als symbolisches Kapital fassbar. Bedeutungssetzung ist mithin Machtausübung, allerdings treten die gesetzten Bedeutungen dem Einzelnen gleichzeitig als Strukturen gegenüber und beschränken so die Optionen der Machtausübung.

Die hier destillierten zentralen Positionen und Ergebnisse wichtiger Stränge sozialwissenschaftlicher Forschung zu Ethnizität und ethnischen Konflikten bilden den Hintergrund, der in jedem der im Folgenden von uns untersuchten Fälle im abstrakten Sinne als existent vorausgesetzt und in seinen empirischen Ausprägungen abgefragt werden wird. Hierbei zielen wir gleichermaßen auf das Aufdecken von Similarität wie Differenz.

In den folgenden Studien der strukturellen und Prozesscharakteristika werden wir die hier vorgestellten Ansätze nutzen, um die unterschiedlichen Gewaltniveaus interethnischen Konfliktaustrags aus der Perspektive des homo oeconomicus aber auch eines darauf aufbauenden homo sociologicus zu erklären. Damit liefern wir hier in den folgenden Seiten theoretisch angeleitete empirische Erklärungen „erster Ordnung“, die die Akteure selbst zwar noch weitgehend als Black-box behandeln, aber die Gewaltdynamiken auf eine universal gedachte Logik von interethnischem Konfliktverhalten rückbindet.

### **3.2 Der Konflikt zwischen den Moros und dem philippinischen Staat: Strukturen, Akteure und Prozesse**

Im vorangegangenen Kapitel wurde herausgearbeitet, dass die Muslime in den Philippinen in vielerlei Hinsicht die Funktion des symbolischen Anderen übernehmen, gegen den die eigene kollektive Identität der Filipinos geformt und zum Ausdruck gebracht wird. Da die Muslime einerseits als bedeutsamer kollektiver Anderer interpretiert, gleichzeitig jedoch als indigene Gruppe der Philippinen und damit als Filipinos akzeptiert werden müssen, entsteht eine paradoxe Situation, die nicht aufgelöst werden kann, ohne eine der zwei Determinanten zu negieren. De facto entschied sich die philippinische Politik wie Gesellschaft für eine Strategie der Assimilation. Diese zielte darauf, die Muslime als Gruppe „verschwinden“ zu lassen. Verlauf, Ausmaß und dramatische Konsequenzen dieses letztlich gescheiterten Versuchs, eine Minderheit in der Mehrheit „aufzulösen“, wird in den folgenden Seiten skizziert.

#### **3.2.1 Exklusion und Marginalisierung der Muslime im philippinischen Süden: der Weg in den Bürgerkrieg**

Die demographische Marginalisierung der Muslime im 20. Jahrhundert

Bis zum Ende der spanischen Kolonialherrschaft war, wie oben schon erwähnt, die Verbindung des muslimischen Südens der Philippinen mit dem Rest des Landes in weiten Aspekten kaum gegeben. Eine „Integration“ fand nur über die spanischen Siedlungen und Festungen statt, die in der von Manila aus betrachtet peripheren Region verstreut waren. Dies änderte sich schlagartig mit dem Wechsel der Kolonialmacht am Ende des 19. Jahrhunderts. Die neuen Kolonialherren – die USA – wollten das ganze Land unter ihre effektive Kontrolle bringen. Im christlichen Teil der Philippinen gelang dies schnell, wengleich nicht unblutig. Im muslimischen Süden jedoch waren die amerikanischen Truppen über Jahre hinweg in einen ausnehmend brutalen Kolonialkrieg verwickelt.

Nach der endgültigen Unterwerfung des muslimischen Südens<sup>6</sup> gingen die USA daran, ihn nach ihren Vorstellungen umzugestalten, was in dramatischen demographischen und sozio-ökonomischen Wandlungsprozessen resultierte, aus denen die Muslime als die Verlierer hervorgingen. Diese von den USA initiierten Politiken wurden später von der philippinischen Regierung in der

---

6 Diese lässt sich nicht einheitlich datieren. Einzelne Regionen konnten schon ca. 1902 andere erst 1914 als gesichert gelten.

Phase des Commonwealth (nach 1935) bzw. nach der Unabhängigkeit (nach 1946) fortgeführt, teilweise sogar noch forciert.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebten ca. 670.000 Menschen auf Mindanao und Sulu, von denen die Mehrheit muslimisch war, ein weiterer großer Prozentsatz gehörte anderen nicht-christlichen Ureinwohnergruppen<sup>7</sup> an. 1990 lebten hier mehr als 14 Millionen Menschen; die weit überwiegende Zahl davon christlichen Glaubens. Im größten Teil Mindanaos bilden die Muslime spätestens seit den 1960er Jahren eine zahlenmäßig kleine Minderheit, manche Regionen sind praktisch durchgängig christlich bevölkert (vgl. Costello 1992: 34).<sup>8</sup>

Das dramatische Bevölkerungswachstum ist nur zum kleinsten Teil „hausgemacht“. Bei der weit überwiegenden Zahl der Zuwächse handelt es sich um Immigranten aus anderen Regionen der Philippinen – durchweg christlichen Glaubens. Die Initialzündung der Immigration ging von staatlicher Politik aus, die unter kolonialer Herrschaft ebenso wie nach der Erlangung der Unabhängigkeit umfassende Umsiedlungsprogramme entwarf und implementierte. Daneben folgten viele Menschen aus eigenem Willen und ungeplant dem Ruf der scheinbar menschenleeren Region, die ein Ende von Armut und Elend versprach.

Durchgängig ging die christliche philippinische Elite in ihrer Politik gegenüber den Moros unhinterfragt davon aus, dass Mindanao als Teil des philippinischen Nationalstaats zu begreifen sei und die Moros mithin keine eigene Nation darstellten, sondern lediglich als nationale Minderheit gelten könnten. Das Problem lag aus dieser Sicht bei den Moros und ihrer ungenügenden Bereitschaft zur Anpassung. 1955 hieß es in dem Bericht einer speziell mit der Moro-Problematik betrauten Kommission des philippinischen Kongresses, dass die philippinische Politik sich dem Problem gegenübersehe „of integrating into the Philippine body politic the Muslim population of the country and the problem of inculcating into their minds that they are Filipinos and that this Government is their own and that they are part of it“ (Congress of the Philippines 1955, zit. nach McKenna 1998: 139).

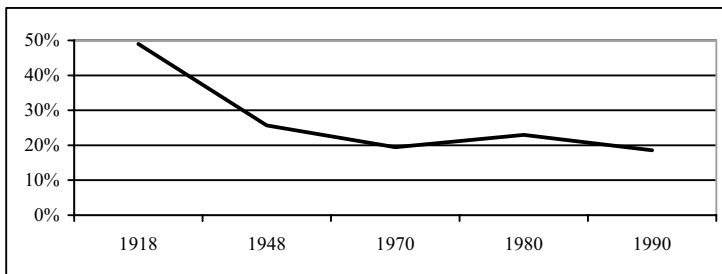
Auch während der 1950er Jahre verminderte sich die Immigration nicht. In den wenigen Jahren bis 1960 verließen über 1,2 Millionen Filipinos ihre Heimat in Luzon und den Visayas auf der Suche nach einem neuen Leben im Süden (vgl. Abinales 2000: 99). So wurden die Muslime in vielen Teilen des Territoriums, das sie als ihre Heimat begreifen, gerade auch in den wirtschaftsstarken Regionen ebenso wie in den meisten großen Städten, zu einer kleinen Minderheit. Ihre zahlenmäßigen Hochburgen sind im Jahr 2000 die

7 Diese Stämme werden in der Literatur unter dem Sammelbegriff Lumad gefasst, eine Praxis, der auch diese Arbeit folgt.

8 Daten für die Jahre 1990-2000 vgl. Beam online 2004, spätere Daten vgl. Popcom - Commission on Population Republic of the Philippines online.

ARMM, wo sich 90,5 Prozent der Bevölkerung zum muslimischen Glauben bekennen. Es folgt – schon mit weitem Abstand – Zentral-Mindanao, wo sich jedoch nur noch 28,4 Prozent Muslime finden. Die ökonomisch führende Region, das südliche Mindanao um die Millionenstadt Davao, hat gerade noch einen Anteil von 3,7 Prozent Muslimen. Im Norden wird der Anteil der Muslime bei den offiziellen Volkszählungen gar nicht mehr einzeln aufgelistet, sondern fungiert unter den „sonstigen“ Religionen.

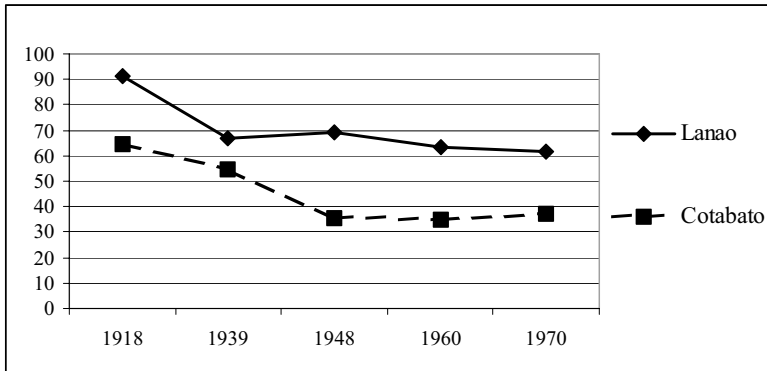
*Abbildung 1: Bevölkerungsanteil der Muslime auf Mindanao 1918-1990 (in Prozent)*



*Quellen: Tan 1995: 3 und Rodil 2000. In die Angaben für 1970 und 1990 ist die Bevölkerung Palawans eingeschlossen.*

Selbst in den Kernregionen von Cotabato und Lanao sank der muslimische Bevölkerungsanteil bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges um jeweils ca 30 Prozent. Einzig in den abgelegenen Regionen, wie den verschiedenen Inseln des Sulu-Archipels blieb der Anteil der Muslime weitestgehend unverändert.

Abbildung 2: Muslimischer Bevölkerungsanteil in zwei Kernregionen von Muslim-Mindanao 1918-1970 (in Prozent)



Quelle: Gutierrez/Borras 2004: 14

Nach der Unabhängigkeit wurde Mindanao von den christlichen Eliten in der philippinischen Hauptstadt, aber auch von den vielen einströmenden Siedlern als Land der vielleicht nicht unbegrenzten, aber doch weitreichenden Möglichkeiten begriffen, als ein freies Land, in dem es Boden und Rechte zu verteilen gab, in dem sich der willensstarke, durchsetzungsfähige und gewaltbereite Neuankömmling nicht nur eine Existenz aufbauen, sondern auf der sozialen Leiter weit nach oben durchboxen konnte. Mindanao war der Wilde Westen der Philippinen und das Land der Verheißungen.<sup>9</sup> Im Verlauf der Immigrationswellen wiesen die Muster sozialer Interaktion immer stärker die typischen Charakteristika einer „frontier-society“ auf. Frontier Societies sind gekennzeichnet durch die Prädominanz von Settings, in denen Ego-Identitäten dominieren. Diese „differ from both corporate and individual identities insofar as egoism recognizes no authoritative or imperative ‚ought‘. It recognized no discipline – religious, legal, ethical, political, or ideological – and no authoritative and consistent limitation of ego other than external obstacle (power) or internal disability (weakness)“ (Jowitz 2002: 30). Wir argumentieren, dass ethnokulturelle Konflikte in Grenzland-Gesellschaften eigenen Mustern folgen, die sich deutlich von denen in anderen gesellschaftlichen Settings unterscheiden, weil jede spezifische Gesellschaftsformation ihre adä-

9 Mit der positiven Bewertung der staatlich forcierten Migrationspolitik standen die philippinischen Politiker freilich nicht allein. Unkritische Urteile finden sich auch in den Gutachten ausgewiesener westlicher Experten, vgl. z.B. Wernstedt/Simkins 1965. Als Abschluss ihrer differenzierten Analyse der Migrationsoptionen kommen sie zu dem Schluss, dass „Mindanao could continue to accept agricultural settlers for a considerably longer period of time“ (ebd.: 102).

quaten Führungspersönlichkeiten hervorbringt, die sich durch ein jeweils spezifisches Qualitätsset auszeichnen.

Im Laufe der Jahrzehnte wurden die zu verteilenden Räume immer kleiner, die konkurrierenden Personen und Gruppen prallten immer unvermittelter aufeinander. Raum, um einander auszuweichen, gab es ab den 1950er Jahren nicht mehr. Die Konfrontationen häuften sich, und Gewalt wurde zu einem zentralen Mittel der Landnahme, im Kampf um Ressourcen, um politische, soziale und ökonomische Macht. Die Fronten verliefen dabei oft zwischen der indigenen Bevölkerung und den Neuankömmlingen und deren Nachfahren. Zwar ist Immigration seit den 1970er Jahren kein Thema mehr, da keine neuen Immigrantenzugänge nach Mindanao zu verzeichnen sind, doch hat die bis in die 1960er Jahre ungebrochene massive Einwanderung dramatische Effekte gezeitigt, die in ihrer Konsequenz bis heute fortwirken. Es ist sicherlich kein Zufall, dass die Bevölkerungsverschiebung zu Ungunsten der Muslime erst Anfang der 1970er Jahre zum Stehen kam. In dieser Zeit begann der bewaffnete Widerstand der Muslime gegen den philippinischen Staat, ein Bürgerkrieg der innerhalb weniger Jahre (1971-1976) mehrere zehntausend Menschen das Leben kostete. Seither hat sich die relative Bevölkerungsverteilung nicht mehr signifikant geändert.<sup>10</sup>

### Die sozio-ökonomische Marginalisierung der Muslime im Prozess der Modernisierung

Die Politik der US-amerikanischen Kolonialadministration, der Commonwealth-Regierung der Philippinen und der seit 1946 souveränen Philippinen resultierte über die Jahrzehnte hinweg in einem ebenso dramatischen ökonomischen wie demographischem Wandel. Die Wahrnehmung Mindanaos als das Land der (beinahe) unbegrenzten Möglichkeiten brachte alle nationalen Administrationen dazu, die Region so in die nationale Wirtschaft einzubinden, dass die dort reichlich vorhandenen Ressourcen bestmöglich zum nationalen Nutzen ausgebeutet werden konnten. Nationaler Nutzen steht hier freilich für zweierlei: zum einen als Euphemismus für die Interessen der herrschenden Oligarchie, von denen nicht wenige schon seit den 1920er Jahren ausgedehnte Ländereien auf Mindanao erwarben, die dann für den Export produzierten. Zum anderen galten sicherlich die nationalen Interessen als die Interessen der philippinischen Bevölkerung, denen hier „Neuland“ zur Ansiedelung angeboten werden konnte – freilich hieß dies, dass die eigentlichen Besitzer des Landes, die Muslime und Lumad Mindanaos, als Staatsbürger

---

10 Dies ist nur bis Anfang der 1990er Jahre „belegbar“, da später keine entsprechend differenzierten Volkszählungen mehr durchgeführt worden sind.

zweiter Klasse kategorisiert werden mussten, deren Rechte vernachlässigbar und nicht schutzwürdig waren.

Schon im Jahr 1903 war ein erstes Landrecht verabschiedet worden, wodurch große Bereiche der Region als Public Land klassifiziert wurden. Dieses Land verpachtete oder verkaufte man dann zumeist an Immigranten, aber auch an Großgrundbesitzer. Die ursprünglich gegebenen flächenmäßigen Begrenzungen individuell erwerbbarer Landbesitzes wurden durch sukzessive Veränderungen der Gesetzeslage zunehmend ausgeweitet, so dass sich in kürzester Zeit nicht nur eine Vielzahl von (zumeist christlichen) Kleinbauern, sondern auch eine große Zahl großflächiger Plantagenbetriebe etablieren konnte, deren (christliche) Besitzer die Region selbst kaum betreten, sondern auf ihren Stammterritorien in Luzon oder den Visayas residierten. Prominent sind beispielsweise Alejandro Roces und Angel Elizalde, aber auch die immer noch politisch bedeutsamen Familien Cojuangco, Magsaysay und Enrile, deren Unternehmungen weitgehend auf Exportgüter (vor allem: Fisch, Zucker, Ananas, Bananen, Holz) orientiert waren. Nicht zuletzt ermöglichte die Gesetzgebung auch amerikanischen Staatsbürgern den Erwerb von Land, so dass eine größere Zahl von Plantagen mit bis zu 1000 Hektar Größe vor allem in der Region um Davao von Amerikanern betrieben wurde. Die zwanziger Jahre sahen auch Investitionen von amerikanischen Konzernen, wie Goodrich, Firestone und Goodyear, die auf Mindanao und Basilan Gummibaumplantagen errichteten, und die PPC, eine Tochtergesellschaft von Del Monte, die Ananasplantagen betrieb. Neben amerikanischen waren vor allem japanische Investoren prominent, so dass sich 1934 die größte Konzentration von Japanern in Südostasien nicht in einer der Kapitalen, sondern in Davao findet, wo beinahe 14.000 Japaner lebten. Parallel hierzu baute der philippinische Staat im Rahmen staatlicher Immigrationsprogramme vielerorts landwirtschaftliche Kolonien auf, durch die armen Bauern und Landarbeitern aus anderen philippinischen Regionen eine neue Existenz ermöglicht werden sollte.

Die Vorkriegspolitik wurde nach dem kurzen japanischen Intermezzo und der Unabhängigkeit im wesentlichen unverändert fortgesetzt. Wie oben aufgezeigt, verschärfte sich der Immigrationsdruck sogar noch. Neue Institutionen zur Besiedlung des Landes wurden geschaffen (z.B. 1950 die Land Settlement Development Corporation), und in einem eigenen Gesetzesakt wurde einer großen Zahl demobilisierter Rebellen aus anderen Regionen Land auf Mindanao gegeben. In den 1950er und 1960er Jahren erwarben internationale Konzerne umfassende Landrechte für Plantagen und Holzeinschlag.

Diese Entwicklung resultierte letzten Endes in einer fundamentalen sozio-ökonomischen Marginalisierung der indigenen Bevölkerungsgruppen. Die asymmetrische Landpolitik „had been directly responsible for the drastic alte-

ration of the sociodemographic equilibrium which was vital to peace and national integration“ (Tan 1995: 9).

Obgleich ein großer Prozentsatz der christlichen Immigranten sozial nicht besser gestellt war als die verdrängten Moros und Lumaden, findet sich keine „Verbrüderung“ der unterdrückten, marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Die sich verschärfende Konkurrenz der Armen aller Bevölkerungsgruppen führte vielmehr zu zunehmender Gewalt zwischen ihnen. Vorläufer hiervon finden sich schon während der frühen Immigrationswellen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, als mehrfach Siedler ermordet worden waren. Die christlichen Siedler wiederum waren nicht selten bereit, ihre „Rechte“ mit roher Gewalt gegen die einheimische Bevölkerung durchzusetzen.

Schon in den 1950er Jahren hatten christliche Immigranten das Gros der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen unter ihre Kontrolle gebracht, und Christen dominierten auch in den modernen Sektoren von Wirtschaft und Verwaltung. In den freien Berufen, in der Wirtschaft und in der staatlichen Verwaltung stellten Moros oftmals nicht mehr als zwei oder drei Prozent der (Führungs-)Kräfte. Einzig in der Politik waren sie mit einem achtbaren Prozentsatz vertreten.<sup>11</sup> Diese letzte Bastion der Selbstbehauptung wurde jedoch, dies sei im Vorgriff gesagt, in den 1960er Jahren in vielen Regionen auch noch geschleift.

Besonders augenfällig in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit war die Diskrepanz zwischen dem ökonomischen Potenzial der Region, dem hohen Maß seiner Ausbeutung auf der einen Seite und der unverminderten Armut und Rückständigkeit der lokalen Bevölkerung in allen Dimensionen von Entwicklung. Dies ist allerdings nur in Teilen ein Phänomen, das Mindanao bzw. den philippinischen Süden als Ganzes betrifft. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass diese Regionen gegenüber den anderen ein deutliches Entwicklungsgefälle aufweisen. So umfasst die SZOPAD<sup>12</sup> insgesamt 23 Prozent des philippinischen Territoriums, doch leben darauf nur ca. 14,3 Prozent der Bevölkerung, die zum gesamten Brutto-Inlandsprodukt ganze 2,7 Prozent beitragen (vgl. SZOPAD online 2004). Hinter diesem Befund auf der Makro-Ebene verbergen sich jedoch große regionale Unterschiede zwischen ökonomisch starken und schwachen Regionen. Kann schon Mindanao als solches (mit einzelnen Ausnahmen) als Peripherie der Philippinen gelten, so lassen sich die mehrheitlich muslimischen Regionen in gewissem Sinn als Peripherie der Peripherie charakterisieren. In einem Ranking (1999) der Wirtschaftskraft der Provinzen (GRDP) nehmen die in der ARMM zusammengeschlossenen Provinzen hintere Plätze ein. Von insgesamt 77 Provinzen firmierten Tawi-

---

11 Für genaue Angaben siehe z.B. Hunt 1955.

12 In der 1996 gegründeten Special Zone of Peace and Development (SZOPAD) sind insgesamt 13 Provinzen und neun Städte im Süden und Westen Mindanaos sowie die Insel Palawan mit Puerto Princesa City zusammengeschlossen.

Tawi, Basilan, Maguindanao, Lanao del Sur und Sulu auf den Plätzen 59, 70, 71, 73 und 75. Demgegenüber steht Davao auf Platz 10 (vgl. National Statistics Office, Philippines Official Website 1999).

In den in Mindanao prominenten Bereichen Plantagenwirtschaft und Rohstoffextraktion ist der Anteil von FACs (foreign affiliated companies)<sup>13</sup> durchgängig beträchtlich (vgl. Tadem 1992: 14ff.). In Bezug auf den Umfang betrachtet ist jedoch das Niveau der Penetration durch ausländische Konzerne nur in einzelnen Regionen Mindanaos hoch. Gerade in den muslimischen Regionen der ARMM findet sich kaum einmal ein Investor. So werden zwar einhundert Prozent des philippinischen Gummi auf Mindanao geerntet, von den insgesamt ca. 92.000 ha befinden sich jedoch ganze 420 ha (0,46 Prozent) in der ARMM. Führend sind West-Mindanao (51,73 Prozent der Anbaufläche) und Zentralmindanao (24,10 Prozent) (vgl. Rubber online 2004).

Von den ausländischen Direktinvestitionen der letzten Jahrzehnte flossen und fließen nur geringe Teile in den Süden der Philippinen. Dort gingen und gehen sie weitgehend in die Region XI (d.h. Süd-Mindanao um Davao), gefolgt von Nordmindanao und West-Mindanao. In den Provinzen der ARMM kommt praktisch nichts an.<sup>14</sup>

Der industrielle Sektor spielt für ganz Mindanao sowohl in Bezug auf das Brutto-Regional-Produkt als auch auf seine Kapazität Arbeitskräfte zu binden nur eine untergeordnete Rolle. Vergleichsweise bedeutender ist der Tertiär-Sektor – eine unter Entwicklungsgesichtspunkten äußerst ungünstige Konstellation. Auch die Exportstruktur gibt kaum Anlass zu Optimismus, da die Rohstoffabhängigkeit unvermindert erhalten bleibt und Veredelungsindustrien praktisch nicht vorhanden sind. Im Zeitraum von 1991 bis 1997 ist sogar ein Absinken des Anteils an verarbeiteten Gütern von 8,3 Prozent auf 5,9 Prozent des Exportwerts festzustellen. Durchgängig handelte es sich bei einem Drittel bis zur Hälfte der Exporte um Kokosnussprodukte, gefolgt von Bananen (ca. 15-20 Prozent) und Ananas (ca. zehn Prozent).<sup>15</sup>

Die immense Diskrepanz zwischen ökonomisch starken und schwachen Regionen in den Philippinen wurde über lange Zeit nicht einmal im Ansatz durch staatliche Mittel ausgeglichen. Diese gingen generell zu jeweils ca. zwanzig Prozent nach Mindanao und die Visayas, wohingegen das ohnehin fortgeschrittenere Luzon mit über fünfzig Prozent zu Buche schlug (vgl. Tan 1995: 10). Inzwischen findet sich ein ausgeglicheneres Budget, das auf einer pro-Kopf-Basis gerechnet, Mindanao besser stellt als die anderen Große-

13 Unternehmen, die ganz oder teilweise unter ausländischer Kontrolle stehen.

14 Hier gilt es anzumerken, dass die Erhebungsjahre nicht identisch sind: ARMM-Daten von 2001 (vgl. Philippine National Statistical Coordination Board - NSCB online 2004), Mindanao-Daten aus dem Zeitraum von 1991-1996 (vgl. Lourdes 1998).

15 Für weitere differenzierte Angaben vgl. Lourdes 1998.

gionen Luzon und Visayas. Trotzdem sank der ohnehin niedrige reale Lebensstandard der Ärmsten zwanzig Prozent der Bevölkerung mehrerer Provinzen des Südens zwischen 1991 und 1997 um mehr als 20 Prozent (Tawi-Tawi) bzw. immer noch um beinahe zehn Prozent (Lanao del Sur). Selbst „Entwicklungshochburgen“ wie Davao verzeichneten vor dem Hintergrund einer insgesamt wachsenden philippinischen Wirtschaft eine Stagnation. Deutliche Erfolge finden sich in Zamboanga del Norte, wo der Lebensstandard um über vierzig Prozent anstieg und auf Basilan mit ca. fünfzig Prozent Zuwachs (vgl. Balisacan/Pernia 2002: 9).

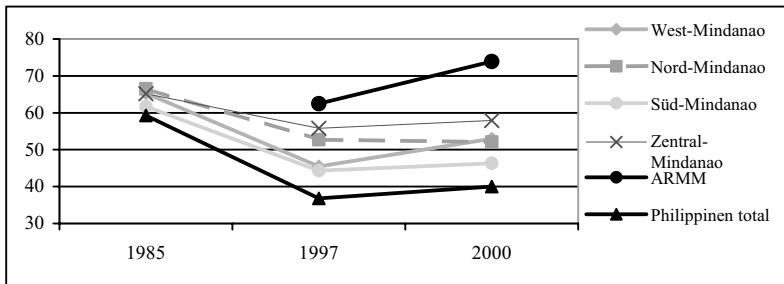
*Tabelle 2: Vergleich ökonomischer Schlüsseldaten Mindanaos zu ausgewählten anderen Regionen der Philippinen 1988 und 2000*

Region	GRDP pro Kopf (Phil. Pesos, 1985 Preise)		Pro Kopf Ausgaben der ärmsten 20 Prozent (Phil. Pesos)		Exportanteil (Prozent)		Anteil an bewilligter FDI (Prozent)	
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000
<b>Metro Manila</b>	26090	29577	3183	3680	57,1	23,6	42,1	18,1
<b>Central Luzon (Reg. III)</b>	10546	10673	2535	2924	4,6	7,3	21,0	9,6
<b>Southern Tagalog (Reg IV)</b>	12784	13179	1917	2516	3,7	52,3	28,8	63,4
<b>Western Mindanao (Reg IX)</b>	6393	7494	1536	1446	1,8	0,5	0,5	0,0
<b>Northern Mindanao (Reg X)</b>	10356	11659	17722	1703	5,1	0,8	0,0	0,0
<b>Southern Mindanao (Reg. XI)</b>	11784	11181	1797	2089	7,2	1,9	2,9	0,1
<b>Central Mindanao (Reg XII)</b>	8800	7786	1813	1709	2,5	0,3	0,0	0,0

*Quelle: Pernia/Quising 2002: 2*

Auch im neuen Jahrhundert lebt in Mindanao noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsschwelle.<sup>16</sup> Besonders gravierend erscheinen neben der absoluten Höhe der Armut insbesondere die in den Jahrzehnten der Demokratie wachsenden regionalen Disparitäten und der immense Abstand zwischen der ARMM, innerhalb derer im Jahr 2000 beinahe 74 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle lebten, und allen anderen Regionen der Philippinen. Selbst die nächstärkste philippinische Region (Bicol, Region V, 62,8 Prozent Armut) stach gegenüber der ARMM durch einen um elf Prozent niedrigeren Wert hervor. Ähnlich schlechte Werte zeigen sich für die ARMM in Bezug auf alle anderen sozialen Indikatoren (z.B. Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate). In keiner anderen Region liegt die Lebenserwartung der Bevölkerung unter der der ARMM. Für das Jahr 2003 belegten die ARMM-Komponenten Basilan mit 60,6 Jahren, Lanao del Sur mit 57,9, Sulu mit 52,8, Maguindanao mit 52 und Tawi-Tawi mit 51,2 Jahren Lebenserwartung die fünf letzten Plätze im nationalen Vergleich. Auch in Bezug auf das pro-Kopf Einkommen belegten 2003 vier ARMM-Komponenten die letzten Plätze im interregionalen Vergleich: von dem viertletzten Maguindanao über Basilan und Tawi-Tawi bis hin zum Schlusslicht Sulu (Worldbank 2005: 98 und 101).

Abbildung 3: Anteil der Bevölkerung unter der Armutsschwelle auf Mindanao 1985-2000 (in Prozent)



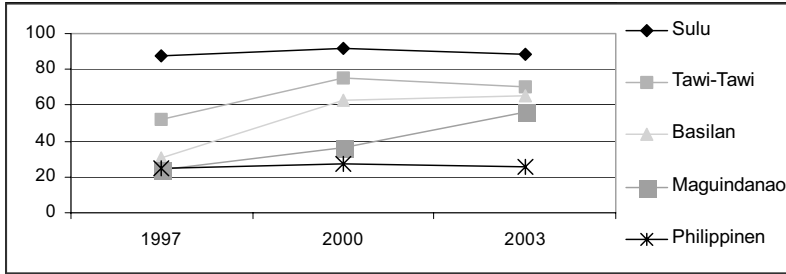
Quellen: Tadem 1992: 20 und National Statistics Office, Philippines Official Website 2002

Wie man schon an obigem Schaubild erkennen kann, brachten die ersten Jahre nach dem Friedensschluss für die ARMM keine Verbesserung, sondern eine drastische Verschlechterung der Situation. In den Jahren nach 2000

16 Diese wird bestimmt als „the monthly income required to satisfy 100 per cent of nutritional requirements and other needs of a family“ (NEDA, Tadem 1992, 20). D.h. die jeweiligen Armutsschwellen werden regional unterschiedlich bestimmt.

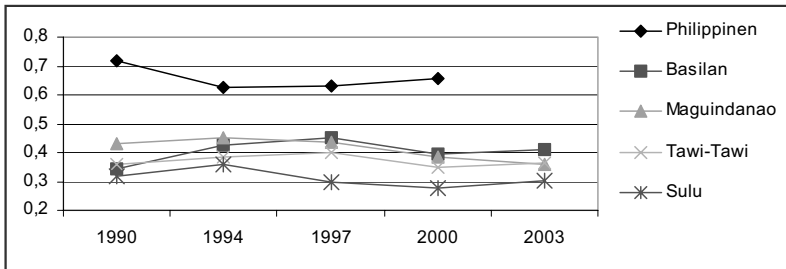
scheint es mit Ausnahme Maguindanaos gelungen zu sein, die Lage zu stabilisieren, allerdings auf einem erschreckend niedrigen Niveau – so leben in Sulu 2003 ca. neunzig Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle. Erwartungsgemäß stehen die ARMM-Provinzen auch im Human Development Index<sup>17</sup> am Ende der nationalen Rangfolge.

Abbildung 4: Anteil der Bevölkerung in vier ARMM-Provinzen, die unterhalb der Armutsgrenze leben (in Prozent)



Quelle: Worldbank 2005: 139 und 141

Abbildung 5: Human Development auf Mindanao 1990-2003



Quellen für 1990: Popcom online 2004, für 1994: Philippine National Statistical Coordination Board online 2004, für 1997-2003: Worldbank 2005: 122 und 133.

17 Der Human Development Index errechnet sich aus drei anderen Indizes (1. life expectancy index, 2. education index, 3. gdp index), die teilweise ihrerseits Komposita mehrerer Indizes darstellen. Eine gute Einführung in die Erstellung des HDI und seine Abgrenzung zu anderen ähnlichen Indizes (z.B. dem Human Poverty Index) gibt die Homepage des United Nations Development Programme – UNDP 2002.

Wie man diese Daten im internationalen Vergleich einschätzen muss macht das folgende Schaubild deutlich, in dem die HDI-Werte für einzelne philippinische Provinzen im Vergleich zu anderen Ländern gesetzt werden.<sup>18</sup> Hier lässt sich erkennen, wie die Provinzen sich positionieren würden, wenn sie Länder wären. Parallel lässt sich dies für den GDI (Gender Development Index) ausweisen, mit dem die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern gemessen wird.

Tabelle 3: HDI-Werte und GDI-Werte für 2003 im internationalen Vergleich

	<b>HDI-Wert</b>	<b>GDI-Wert</b>	
Malaysia	0,796	0,791	Malaysia
Metro Manila	0,777	0,775	Metro-Manila
Indonesien	0,697	0,691	Indonesien
...	...		
Basilan	0,578	...	...
Myanmar	0,578		
Kambodscha	0,571		
Laos	0,545	0,567	Kambodscha
Sulu	0,540	0,562	Basilan
Ghana	0,520	0,540	Laos
Tawi-Tawi	0,518	0,540	Sulu
Sudan	0,512	0,539	Tawi-Tawi
Zimbabwe	0,505	0,536	Maguindanao
Maguindanao	0,498	0,517	Ghana
Swaziland	0,498	0,495	Sudan

Quelle: Worldbank 2005: 105 und 107

Obleich man dies vermuten könnte, ist diese dramatische Situation in den muslimischen Regionen Mindanaos nicht einfach ein Resultat des inzwischen mehr als drei Jahrzehnte währenden Bürgerkriegs. Schon zu Beginn des Bür-

18 Hier ergibt sich eine etwas andere Reihenfolge der Provinzen, da der HDI-für den internationalen Vergleich auf anderer Grundlage berechnet wurde, als der für den Vergleich zwischen den Provinzen der Philippinen (vgl. Worldbank 2005: 104f.).

gerkriegs finden sich ähnliche Diskrepanzen, ohne dass freilich ausreichend harte Daten zu genauem Beleg oder Messung zur Verfügung stünden. Für die frühen 1970er Jahre konstatiert George, dass „[t]hese provinces made the rest of Mindanao look advanced by comparison“ (George 1980: 224) und untermauert diese Aussage mit immerhin einigen harten Fakten: 1973 gab es im muslimischen Mindanao 20,4 Kilometer Straße pro 100.000 Einwohner, während in den nicht-muslimischen Provinzen 397 Kilometer Straße pro 100.000 Einwohner existierten. Ein ähnliches, wenngleich deutlich weniger dramatisches Missverhältnis findet sich in Bezug auf die Strom- und Trinkwasserversorgung. Im muslimischen Mindanao verfügten 1973 zwölf Prozent der Bevölkerung über Strom und 20 Prozent über sauberes Trinkwasser, wohingegen im christlichen Mindanao 17,8 Prozent der Bevölkerung an das Strom- und 25 Prozent an das Wassernetz angeschlossen waren. Im muslimischen Teil Mindanaos musste ein Arzt knapp 7.000 Menschen versorgen, im christlichen nur knapp 4.000 – im nationalen Schnitt freilich kamen nur 2.800 Menschen auf einen Arzt (vgl. ebd.).

So fanden sich die Muslime in den 1960er Jahren in einer Situation fundamentaler Marginalisierung. Demographisch waren sie zu einer Minderheit im eigenen Land geworden und ökonomisch konnten sie den überlegenen christlichen Immigranten ebenfalls nichts entgegenstellen.

### Zur strukturellen Position der Muslime in der philippinischen Gesellschaft und Wirtschaft: wachsende mehrdimensionale Marginalisierung, hierarchische Pluralisierung und interner Siedler-Kolonialismus

Der Blick auf die Veränderungen der strukturellen Situation der Muslime im Süden der Philippinen verdeutlicht, wie schnell und dramatisch das Konfliktpotenzial anwuchs. Die südlichen Philippinen können mit gewisser Berechtigung als ein Paradebeispiel für eine Politik herhalten, mittels derer eine Bevölkerungsgruppe immer weiter in eine immer umfassendere Marginalität getrieben wurde, bis sie schließlich zum Mittel der Gewalt griff, nachdem vielfache Versuche, den Prozess mit politischen Mitteln zum Stehen zu bringen (worauf an späterer Stelle noch zurückzukommen sein wird) nicht gefruchtet haben.

Allerdings korrespondiert der Verlauf der mehrdimensionalen Marginalisierung keinem der theoretischen Modelle struktureller Genese von Ethnizität und ethnischem Konflikt. Auch lässt sich nicht klar bestimmen, von wem die Ethnisierung des Diskurses ausgegangen ist. Die Genese der Bilder und Gegenbilder erweist sich als diffuser Prozess, bei dem allein die Konstruktion der Moro-Ethnizität seit den 1960er Jahren als Prozess klar gefasst werden kann. Allerdings baute diese auf historisch weit zurückreichenden Stereoty-

pen auf, die sich im Kontext der spanischen Kolonialherrschaft und der wiederholten erfolglosen Versuche, die muslimischen Regionen Mindanaos zu kolonisieren, entwickelt haben. Aus christlicher Sicht war es eminent günstig die Kontrastierung des christlichen Wir und des muslimischen Anderen latent zu belassen und mit einer postulierten gemeinsamen Identität als Filipinos zu unterfüttern, da gerade so die Politik der demographischen und ökonomischen Marginalisierung legitimierbar blieb. Unter dem Prinzip der gemeinsamen Ordnung konnte das Prinzip der Freizügigkeit propagiert und damit auch die de facto einseitige und massive Transmigration christlicher Filipinos in muslimische Regionen als eine Form der grundsätzlich allen Staatsbürgern offen stehenden freien Wahl des Wohnsitzes innerhalb des nationalen Territoriums reklamiert werden. Die sich herausbildende ökonomische und soziale Struktur lässt sich durchaus als hierarchisch plural charakterisieren, d.h. als eine ethnisch formierte Pluralität, die einer ethnischen Gruppe (den Muslimen) im ökonomischen und sozialen Gefüge einen inferioren Status zuweist. Obgleich de jure keine Benachteiligung festgeschrieben war, ergaben sich in der Herrschaftspraxis eine große Bandbreite von Verhaltensweisen durch die die strukturelle Inferiorität der Muslime mit ihrer wachsenden Ausgrenzung aus der nationalen Gesellschaft, Ökonomie und Politik gefestigt und vertieft wurde.

Die gezielte Christianisierung muslimischer Territorien durch Immigrationsprogramme bzw. die Zulassung und Förderung ungeplanter Immigration in muslimische Regionen, und die vielfach beobachtbare Enteignung der Muslime auf der Grundlage eines modernen, formal dem Gleichheitsgrundsatz verpflichteten Landrechts schufen über die Zeit eine asymmetrische Einbindung in und Abhängigkeit von der übergeordneten nationalen Ökonomie. Interne Kolonisierung ist hierfür sicherlich ein adäquater Ausdruck, obgleich die Kolonisierung der Muslime (wie auch der Lumad) weniger auf arbeitsteilige Ausbeutung abzielte, als vielmehr dem US-amerikanischen oder australischen Muster der Siedlerkolonisierung entsprach. Es ging nicht darum, die Peripherie (als innere Kolonie) mit einer eigenen spezifischen und hierarchisch untergeordneten Rolle in die nationale Ökonomie und Gesellschaft einzubinden, sondern sie als „Lebensraum“ für die eigene Bevölkerung zu erschließen, deren Repräsentanten dann im Rahmen der nationalen Ökonomie eingebunden werden, wohingegen die ursprüngliche Bevölkerung ökonomisch marginalisiert wird. Der indigenen Minderheit wird weder eine gleichberechtigte, noch eine untergeordnete, sondern schlichtweg keinerlei ökonomische Rolle angeboten. Dies ist insofern rational, als sie ja auch langfristig durch Mitglieder der „eigenen“ Gruppe ersetzt werden soll. Die Metapher des philippinischen „Wilden Westens“ ist mehr als nur ein originelles assoziatives Sprachspiel. Sie beschreibt relativ präzise die strukturellen Dynamiken der Integration der muslimischen Regionen Mindanaos und Sulus in die philip-

pinische Ökonomie, Gesellschaft und Staat: Ersetzung der indigenen Bevölkerung durch Siedlergemeinschaften, Integration dieser Siedlergemeinschaften in die nationale Ökonomie und die symbolische Repräsentation der Nation. Das Land wird im Wesentlichen als freies Land imaginiert, das es in Besitz zu nehmen gilt.<sup>19</sup> Die staatsbürgerliche Doktrin ist im Fall der Philippinen hier besonders von Nutzen, als sie es ermöglicht ein Konzept der Indigenität zu entwickeln, mittels dessen die Forderung nach indigenitätsbasierten Sonderrechten für die Muslime zurückgewiesen werden kann. Insofern als Filipinos die indigene Bevölkerung der Philippinen sind, ist es ihr gutes Recht überall zu siedeln. Demgegenüber basierten die Moros ihre Position auf der Annahme, dass sie als eigenständige indigene Gruppe Mindanaos und des Sulu-Archipels anzuerkennen seien und dementsprechend auch als Eigentümer dieses Landes. Siedlerkolonialismus unterscheidet sich an zentraler handlungsrelevanter Stelle von Eroberungskolonialismus, in dem Sinne als er einer Logik der Eliminierung folgt, da die indigene Bevölkerung dem Streben der Siedler, die Kolonie in Besitz zu nehmen, entgegensteht. Die Folgen sind eindeutig: die indigene Bevölkerung wird als Hindernis wahrgenommen und auf unterschiedliche Weisen „eliminiert“. Ziel eines jeden Siedlerkolonialismus ist es letztendlich „to replace the natives on their land rather than extract surplus value by mixing their labor with a colony’s natural resources“ (Wolfe 2001: 5).

### **3.2.2 Alte und neue Eliten auf dem Weg von Protest zur Rebellion: die Rolle der Akteure**

Zur Persistenz der muslimischen Eliten:  
das republikanische Datu-System

Für die traditionelle muslimische Elite war es von herausragender Bedeutung, dass die lokale politische Macht trotz der wachsenden ökonomischen und demographischen Marginalisierung der muslimischen Bevölkerung in ihren Händen blieb.

Schon unter der Kolonialmacht USA hatte sich gezeigt, dass Widerstand zwar einen großen Namen und posthumen Ruhm einbringt, Kollaboration jedoch Macht, Einfluss und Wohlstand zu Lebzeiten und vielfach auch für nachfolgende Generationen. Fast alle traditionellen Führer, die sich gegen die Amerikaner erhoben hatten, versanken mit ihren Niederlagen in der Bedeutungslosigkeit. An ihrer statt bildete sich am Ende des 19. und in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts eine weitgehend neue muslimische Elite heraus,

---

19 Zum kognitiven Muster des Siedlerkolonialismus in Situationen interethnischer Konfrontation vgl. z.B. Dalsheim 2004.

die sich durch individuelle Führungsqualifikationen, Rücksichtslosigkeit und Durchsetzungsfähigkeit sowie die Bereitschaft zur Kollaboration auszeichnete. Diese Personen wurden von den Amerikanern aus verständlichen Gründen bei der Besetzung politischer Positionen bevorzugt bedient. Mitglieder dieser Gruppe von neuen Datus<sup>20</sup> besetzten in kürzester Zeit fast alle ernannten und gewählten Positionen, die die philippinische Wahldemokratie zu vergeben hatte. Im Gegenzug waren sie bereit „to ensure Muslim compliance with colonial aims“ (McKenna 1998: 102). Die mit amerikanischer Hilfe aufgebaute lokale politische Macht übersetzte sich wiederum in wachsende soziale und ökonomische Macht. Alle neuen Ressourcen der Moderne – Landtitel, Produktionsstätten, moderne Bildung, politische Verbindungen zur übergeordneten nationalen Ebene der Politik – wurden, soweit sie nicht in christliche Hände übergingen, von den neuen Datus monopolisiert. Gleichzeitig gelang es ihnen mit Hilfe dieser Mittel, traditionelle Ressourcen – insbesondere Status (maratabat) – durch Kauf oder Heirat zu sichern.

Die Datus nutzten ihre Beziehungen zur amerikanischen Kolonialmacht dazu „to legalize traditional land rights, turning followers into tenants and themselves into landlords. As such they were able to take advantage of the development of commercial agriculture. In the same way, having first option on positions in local government, they were able to reconstitute their traditional authority“ (Beckett 1977: 47). Jeremy Beckett betont in einer Analyse der Datus Maguindanaos, dass diese am Ende der Kolonialzeit in den von ihnen kontrollierten Regionen letztlich eine analoge Position zu den Grossgrundbesitzern Luzons und der Visayas einnahmen. Nicht zuletzt gelang es dieser Personengruppe, ihre christlichen Counterparts auf der Ebene nationaler Politik, wie auch die amerikanische Kolonialmacht glauben zu machen, dass sie die zeitgenössischen Repräsentanten einer „potent and exotic Muslim nobility“ (McKenna 1998: 103) seien. Damit ist festzuhalten, dass es auf muslimi-

20 Bei einem Datu handelt es sich um einen mit umfassender politischer Macht ausgestatteten lokalen Herrscher, ein führendes Mitglied einer lokalen Aristokratie, deren Mitglieder ihre Herkunft auf den Propheten Mohammad zurückführen und mit Hilfe dieser genealogischen Argumentation die eigene Rolle als politische, ökonomische, soziale und religiöse Elite legitimierten (vgl. Majul 1985: 13).

Ogleich Herrschaft formal letztlich über die Abstammung legitimiert und begründet wurde, erwuchs aus der Praxis eine alternative Begründung durch Führungsqualität: „the regular occurrence of feuds, wars, and succession struggles ensured that the personal attributes of a datu, especially his ability to command fear and deference, remained a key factor in his political success“ (McKenna 1998: 57). Der ideale Datu „acquired recognition [...] not because of his elevated rank but as a result of his personal force. That regard for personal power and its projection was often represented in the names of prominent datus [...] supernatural abilities. As with the political skills that secured his position, those abilities were individually acquired, not innately possessed“ (ebd.: 58).

scher Seite eben nicht nur Verlierer sondern auch relative Gewinner gab – die Personengruppe, die der philippinische Staat, bzw. die lokalen christlichen Führer dazu brauchten, um Widerstand der muslimischen Bevölkerung möglichst kostengünstig zu verhindern. Viele Datus wurden zu Profiteuren der neuen Ordnung, wofür sie im Gegenzug in den von ihnen kontrollierten Regionen Ordnung und Stabilität garantierten.

So kam ihnen im Rahmen der Republik wie schon unter kolonialer Herrschaft die Aufgabe zu, den muslimischen Widerstand zu kanalisieren und bestmöglich zu neutralisieren. Dafür wurden sie über lange Jahre auch dann noch durch Wahlen in ihren Ämtern bestätigt, als die Bevölkerungsmehrheiten schon längst christlich geworden waren. Die Rationale der christlichen Führer vor Ort ähnelte der der früheren amerikanischen Kolonialmacht: Datus als Amtsinhaber garantierten eine höchstmögliche Gefügigkeit der muslimischen Bevölkerung in Bezug auf alle von der Verwaltung angeordneten administrativen Akte. Machtsicherung bedeutete für die lokalen muslimischen Eliten vor und nach der Unabhängigkeit zunächst einmal Kollaboration, selbst wenn diese vielfach von Moro-nationalistischen Untertönen begleitet wurde. Oberstes Ziel der neuen Datus war es trotzdem, ihre mit viel Mühe (und nicht selten auch mit Gewalteininsatz) gewonnene Machtposition zu stabilisieren und soweit möglich an ihre Nachkommen zu vererben und damit politische Dynastien ins Leben zu rufen. Auf der praktischen Ebene lokaler Politik übersetzte sich diese Zielsetzung in manchen Regionen mit gemischt muslimischer und christlicher Bevölkerung in politische Zweckbündnisse mit Vertretern christlicher Eliten, in denen das Versprechen muslimischer Kooperation gegen Wahlämter für muslimische Elite-Familien getauscht wurde. In den rein oder weit überwiegend muslimischen Regionen war die hegemoniale Herrschaft der traditionellen Eliten bis zum Ende der 1960er Jahre zu keinem Zeitpunkt gefährdet.

Die Räume konkurrenzloser muslimischer politischer Macht wurden aber Jahr für Jahr kleiner, die christlichen Immigranten gewannen zunehmend an Organisation und begannen die informellen Verträge aufzukündigen. Darüber hinaus führten die von christlichen Eliten vorangetriebenen gezielten Aufspaltungen großer Provinzen zu einer massiven Reduktion muslimischer territorialer Kontrolle – immer mehr Gebiete wurden so zergliedert, dass zwar ein Teil unter muslimischer Herrschaft verblieb, ein anderer aber an Christen abgegeben werden musste (z.B. 1959 Lanao, Maguindanao mehrfach bis zur heutigen Aufteilung in fünf voneinander unabhängige Provinzen). Hinzu kommt, dass ab Mitte der 1960er Jahre (nach dem ersten Wahlsieg Marcos) auf nationaler Ebene ein immer erbitterter Kampf zwischen Liberalistas und Nacionalistas um jeden Posten tobte, wobei viele lokale muslimische Notablen Maguindanaos – wie Udtug Matalam und Salipada Pendatun in Cotabato oder aber die mächtigsten politischen Familien Alonto und Lucman im be-

nachbarten Lanao del Sur – nicht der Partei des Präsidenten angehörten. Der Präsident unterstützte die lokalen Gegenspieler der Amtsinhaber, vielfach selbst Muslime, wie Ali Dimaporo in Lanao oder die gegen Pendatun gerichtete Ampatuan-Sinsuat Allianz, in einzelnen Regionen aber auch Christen, noch dazu vielfach christliche Hardliner. Etliche dieser Aktionen wurden im Rahmen einer Verschwörungstheorie interpretiert, wonach es den konservativen christlichen Politikern darum ging, die Macht nunmehr vollständig an sich zu reißen. In diesem Kontext erschien der Wahlsieg (fast) aller christlicher Kandidaten bei den Wahlen von 1971 in Lanao del Norte als bedrohliches Omen. In der Nachbarregion Cotabato kämpfte Salipada Pendatun um sein politisches Überleben, da die Nacionalistas auch hier endgültig gewillt schienen, den Gouverneursposten zu erringen. Hierzu schickten sie mit Carlos Cajelo einen christlichen Kandidaten, noch dazu einen aktiven Polizeioffizier, ins Rennen. Cajelo konnte sich aber als Neuankömmling der Stimmen der „alteingesessenen“ Christen nicht sicher sein, die traditionell für muslimische Gouverneure gestimmt hatten. Von daher war für Cajelo alles von Nutzen, was die christliche Mehrheitsbevölkerung und die muslimische Minderheit auseinanderbringen konnte. Es ist unbewiesen, aber sehr wahrscheinlich, dass Cajelo der politische Kopf hinter der Gewaltwelle war, die die Region vor den Wahlen erschütterte – und nach seinem Wahlsieg schlagartig endete.<sup>21</sup>

Die oft gewaltförmig ausgetragenen Konflikte zwischen christlichen und muslimischen, aber auch zwischen konkurrierenden muslimischen Elitegruppierungen setzten den Schlusspunkt einer Entwicklung des „wahrgenommenen Verfalls“ muslimischer Politik und führten direkt zur politischen Aktivierung muslimischer Gegeneliten, die sowohl den aus ihrer Sicht hegemonialen christlichen neo-Kolonialismus, als auch die Korruption, Dekadenz und politische Wirkungslosigkeit der eigenen etablierten muslimischen Elite angriffen. In den 1960er Jahren war es aus ihrer Sicht mehr als augenscheinlich geworden, dass politisches Handeln innerhalb des Systems, im Rahmen lokaler, regionaler oder nationaler politischer Institutionen des demokratischen Staates

21 Die Region Cotabato führte auch die offizielle Gewaltstatistik der Wahlen von 1971 an: hier starben 19 Menschen (wobei das Gros der politisch motivierten terroristischen Gewalt der Ilaga in diese Statistiken keinen Eingang gefunden haben dürfte). Prominent sind weiterhin die Regionen Ilocos Sur und Sulu (jeweils 17 Tote), sowie Cavite, Cagayan (jeweils 13 Tote) und Lanao del Sur (elf Tote). Die offiziellen Zahlen sind freilich mit einiger Vorsicht zu verwenden, taucht doch die von Gewalt gezeichnete Region Lanao del Norte mit nur einem Toten und einem Verletzten erst auf Platz 41 der Liste auf (vgl. Tutay 20.11.1971: 4f.). Zur regionalen Verteilung der Gewalt in den Jahren 1970/71 vgl. auch Magdalena 1977. Magdalena arbeitet heraus, dass sich die Gewalt auf wenige relative scharf begrenzte Cluster in der Großprovinz Maguindanao und Lanao del Sur konzentrierte. Für eines der Cluster um die Stadt Pikit recherchierte sie zumindest 150 Tote.

keine signifikanten positiven Ergebnisse für die bedrängten Moros zeitigen konnte, dass mit Appellen, Drohungen und Alltagshandeln der dramatische mehrdimensionale Marginalisierungsprozess nicht aufgehalten werden konnte. Gegen die Datus griffen die Vertreter dieser Gruppe von jungen, in arabischen Ländern oder der philippinischen Hauptstadt ausgebildeten muslimischen Intellektuellen 1972 zur Waffe. Diese Gegeneliten werden Thema der folgenden Seiten sein.

Hier gilt es noch zu betonen, dass die Entstehung der muslimischen Gegeneliten und ihre Führung im inzwischen drei Jahrzehnte andauernden Bürgerkrieg nicht zu einem politischen Machtverlust der etablierten Datu-Familien führte. Die Datu-Klasse überlebte die brutalste Phase des Bürgerkrieges von 1972-1976 unbeschadet, ja sie war die einzige, die aus der unilateralen Implementation des Vertrages von Tripoli von 1976 sogar politisches Kapital schlagen konnte. Sie überlebte politisch auch den Wechsel zur Demokratie und den Friedensvertrag zwischen MNLF und der Regierung von 1996. Zwar gab sie kurzfristig politische Räume für die demobilisierten Kader der MNLF frei, nur um diese jedoch in den folgenden Jahren in Wahlen und durch kluges strategisches Handeln wieder zurückzuerobern. So gilt am Anfang des 21. Jahrhunderts, dass im philippinischen Süden, nicht anders als in vielen anderen Regionen der Philippinen das Phänomen der „politischen Familie“ bzw. der „Familiendynastien“ vorherrschend ist. Im muslimischen Süden stehen die Namen Dimaporo, Sinsuat, Matalam und Ampatuan, Tulawie und Anni stellvertretend für eine beträchtliche Zahl von muslimischen Familien, „who have managed to survive [...] colonial regimes, a democratic republic, the Marcos regime, and the return to parliamentary government of the late 1980s“ (Beckett 1994: 286). Anfang des neuen Jahrtausends ist ihre Macht immer noch ungebrochen, auch wenn sich die Mittel und Strategien zur Absicherung der Herrschaft partiell geändert haben. Den meisten dieser Familien gemein ist, dass sie *nicht* zur traditionellen muslimischen Aristokratie gehören, sondern sich ihre hegemonialen Stellungen gegen Ende der spanischen und während der amerikanischen Kolonialzeit erkämpft haben. Fast durchgängig handelt es sich um Familien, die nicht die von den Moro-Nationalisten herausgestellte Tradition des Widerstands verkörpern, sondern eine zumindest genauso prominente (aber gern vergessene) Tradition der Kollaboration. Ihnen zur Seite getreten sind neue Bosse,<sup>22</sup> bei denen es noch nicht

---

22 Zum Phänomen des Bossismus und Familismus vgl. den Klassiker dieser theoretischen Perspektive auf die philippinische Politik: Landé 1965. Weiterführend vgl. z.B. McCoy 1994, Sidel 1995; Sidel 1999, knapp z.B. in: Hedman/Sidel 2000 (Kap. 5) und Kerkvliet 1995.

Speziell zu muslimischen Elitefamilien vgl. z.B. Beckett 1994, ders. 1977, Gutierrez 2000a und b sowie Gonzales 2000.

sicher ist, ob es ihnen gelingt, ihre eigene Macht an die nachfolgende Generation weiterzugeben.

## Nationalistische und Islamische Gegeneliten und die Genese der bewaffneten Rebellion

In der aufgeladenen Situation der späten 1960er Jahre schlossen zwei in ihrer Genese fundamental verschiedene Gegeneliten ein Bündnis, durch das die politische Ordnung Mindanaos, aber auch der Philippinen als Ganzem deutlich verändert wurde: junge, sozialreformerisch- bzw. sozialrevolutionär-nationalistische und Islam-orientierte, muslimische Intellektuelle. Mit dieser den Anfang der 1970er Jahre auf der politischen Bühne auftretenden neuen Moro-Elite gewinnt der Moro-Nationalismus ein sichtlich anderes Gesicht.

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet Mitglieder dieser beiden Gruppen, Absolventen philippinischer Universitäten und höherer islamischer Lehranstalten, sich radikal gegen den philippinischen Staat wenden würden, während ihre „traditionellen“ Väter letztlich trotz manchen Widerstands als funktionierende Rädchen den politischen und ökonomischen Motor des Systems am Laufen gehalten hatten. Die neue Gegenelite brachte neue Fundamente zur Legitimation eigener Führungsansprüche in die lokale Politikarena ein – aus ihrer Sicht konnte nicht mehr nur faktische Herrschaft oder Abstammung zählen. Sie forderte Mitsprache entweder als Vertreter einer reineren islamischen Lehre, als „Schriftgelehrte“, die der Tradition den korrekten (wahren) Islam gegenüberstellten, oder aber als (selbsternannte) Repräsentanten des Volkes der Moro, die dessen Interessen sowohl gegen die christlichen Philippinen als auch gegen die ausbeuterischen alten Eliten durchsetzen wollten.

Es waren die Chancen der Moderne, die eine größere Zahl von philippinischen Muslimen in den Nahen Osten geführt hatte, von wo sie mit neuer Autorität ausgerüstet nach wenigen Jahren als Islamgelehrte zurückkehrten. In der bis dahin auf den Datu orientierten Welt wurden sie als eine neue Art von religiösen Spezialisten begriffen und folgerichtig auch nicht mit den traditionellen Titeln des „Guru“ sondern mit dem bis dahin unbekanntem des „Ustadz“ angeredet. In den von ihnen gegründeten Schulen wurden fundamentale Neuerungen eingeführt. Der Koran sollte nicht mehr nur auf Arabisch rezitiert, vielmehr sollte er verstanden und ausgelegt werden. Während früher die Vorbeter als Anhängsel des Datu galten, ja in den meisten Fällen selbst Familienmitglieder waren, begann diese enge Verbindung zu bröckeln, je mehr die neuen Ustadz die Freitagsgebete dazu nutzten ein alternatives Weltbild zu propagieren, innerhalb dessen auch die großen Familien auf das Recht und die Wohlfahrt der Bevölkerung verpflichtet wurden.

Klugerweise zielte der neue Klerus nicht direkt auf den tradierten Herrschaftsmythos, der den Adligen ein unhinterfragtes Recht auf Herrschaft gewährte, da sie sich durch solch einen radikalen Schritt aller Wahrscheinlichkeit nach von den meisten ihrer potenziellen Unterstützer entfremdet hätten. Statt dessen gingen sie den Umweg über die normative Bindung aristokratischer Herrschaft auf das Recht. Dieser Normenwandel war deutlich leichter zu initiieren, gleichzeitig wurde offensichtlich ungerechte Herrschaft damit als illegitim charakterisiert, auch wenn sie von Aristokraten ausgeübt wurde.

Diese neue Gruppe von Islamgelehrten bildete in den Jahren des bewaffneten Widerstands ein wichtiges Bindeglied zwischen der allgemeinen Bevölkerung und der im Dschungel operierenden Guerilla.

Viele religiöse Führer (Ulama) arbeiteten in der öffentlichen Arena der Moscheen und Religionsschulen mit dem Ziel eine Islamisierung der lokalen Gesellschaft nicht nur gegen die Autorität der Zentralregierung, sondern auch gegen die traditionellen Eliten durchzusetzen. In den 1970er und 1980er Jahren verliefen die Fronten auf lokaler Ebene nicht allein zwischen Christen und Muslimen, wie die Kategorie des ethno-kulturellen Konflikts suggeriert, sondern auch zwischen konkurrierenden muslimischen Eliten. In den 1980er Jahren kämpften diese, wie McKenna am Beispiel Cotabatos herausarbeitet,

„almost entirely in cultural arenas but with the same final stakes as in the armed rebellion – the right to rule Muslim Cotabato. Unlike the armed rebellion in Cotabato, it was an aboveground ideological struggle over nothing less than the moral authority to command Cotabato Muslims. For the first time in the history of Cotabato a consolidated Muslim counterelite challenged in public (though not traditionally political) arenas the political legitimacy of the *datu* establishment“ (McKenna 1998: 199).

Die radikaleren Ulama, die nicht länger mit dem Kompromiss der *de facto* Akzeptanz tradierter, aber aus ihrer Sicht wenig islamischer, Herrschaftsformen leben wollten, nahmen Ende der 1960er Jahre aktiv am Aufbau politischer Organisationen teil, die dann nur wenige Jahre später das Fundament der Guerilla bildeten. Viele von ihnen blieben bei den Rebellen, manche, wie Hashim Salamat wurden zu prominenten Rebellenführern. Hashim Salamat repräsentiert den Typus des islamischen Revolutionärs, der zwar durchaus auf die nationale Selbstbestimmung der Moros abzielt, die Revolution aber gleichermaßen in religiösen Termini als Revolution der Muslime und als Revolution zur Durchsetzung einer muslimischen Ordnung konzeptionalisiert.

Wie im Fall der jungen islamischen Intellektuellen, die sich gegen die traditionellen Eliten stellten, kamen auch die nationalistischen Intellektuellen teilweise aus traditionellen Elitefamilien. Daneben gibt es jedoch auch eine größere Zahl von Personen aus bescheideneren Verhältnissen, die mit Hilfe

von Regierungsstipendien die Möglichkeit zu einem Universitätsstudium an einer der großen Universitäten der Philippinen in Manila erhielten. Die ersten Muslime, denen diese Chance geboten wurde, kamen schon in den 1930er Jahren nach Manila zum Studium, um nach ihrer Rückkehr in den Süden ihre erworbenen Kenntnisse zum Zweck der (Auto-)Modernisierung der muslimischen Eliten bestmöglich einzusetzen. Mitte der 1950er Jahre wurde das bis dato schmale Programm massiv ausgeweitet, so dass die Zahl der Stipendien steil von 109 im Jahr 1958 auf 1.210 im Jahr 1967 anstieg. Viele von ihnen erfuhren erst in der christlichen Kapitale der Philippinen, „the magnitude of popular anti-Muslim bias“ (ebd.: 140). Für die meisten von ihnen bildete das Jahr 1968 eine Wasserscheide des politischen Bewusstseins. In diesem Jahr ereignete sich das Jabidah Massaker, einer der zentralen symbolischen Ankerpunkte des modernen Moro-Nationalismus.

In jenem Sommer gab der Oppositionspolitiker Benigno Aquino bekannt, dass die philippinischen Streitkräfte im Geheimen muslimische Freiwillige rekrutiert und ausgebildet hatten, die zu gegebener Zeit nach Sabah, die Ostprovinz des Nachbarlandes Malaysia, hätten infiltriert werden sollen, um dort einen Staatsstreich durchzuführen und dass mehrere Dutzend von ihnen von ihren christlichen Offizieren umgebracht worden waren.<sup>23</sup>

Die bis dato eher unauffällige muslimische Studentengemeinde in Manila geriet in Bewegung, wie auch die philippinischen Muslime, die an muslimischen Lehranstalten in Ägypten studierten. Sie versammelten sich zu Demonstrationen und gründeten eine Vielzahl von Organisationen, die sich die Sache der unterdrückten Muslime auf die Fahne schrieben.<sup>24</sup> Erstmals gelang es durch Rekurs auf eine umfassendere gemeinsame Identität als benachteiligte Minderheit die bis dato die philippinischen Muslime trennenden ethnischen Grenzen zu überspringen. Viele Führer der ersten Generation der Guerilla, aber auch viele muslimische Reformpolitiker begannen ihre politische

23 1963 hatten sich die britischen Kolonialgebiete Sarawak und Sabah zusammen mit Malaya zum neuen Staat Malaysia vereinigt, obgleich die Philippinen historische Ansprüche auf Sabah angemeldet hatten. Da Sabah früher zum Sultanat Sulu gehört hatte und vom Sultan im 19. Jahrhundert an eine britische Gesellschaft nur verpachtet, nicht aber verkauft worden wäre, gehöre dieses Territorium, so die philippinische Argumentation, ohne jeden Zweifel zu den Philippinen und könne daher auch nicht dem neuen Staatsgebilde Malaysia beitreten. Diese Position behielten die Philippinen unverändert auch nach der Gründung des neuen Staatswesens bei. Marcos schwächte die kritische Position seines Vorgängers Macapagal nach seiner Amtsübernahme 1966 deutlich ab und fand in vielen Bereichen zu einer kooperativen Politik mit Malaysia.

24 Union of Islamic Forces and Organizations (UIFO), Muslim Progress Movement (MPM), Philippine Muslim Nationalist League (PMNL), Muslim Students' Association of the Philippines (MUSAPHIL), Muslim Lawyers' League, Muslim Youth Assembly, Bismillah brotherhood, Al Muslimin Fraternity, Sulu Muslim League.

Karriere mit den Demonstrationen gegen das Jabidah-Massaker in Manila: z.B. Nur Misuari, Ghadzali Jaafar, Mohagher Iqbal, Abul Khayr Alonto, Macapantan Abbas Jr., Alunan C. Glang, Michael Mastura, Farouk Hussin und Tham Majoorsa.<sup>25</sup> Innerhalb kürzester Zeit verband diese disparate Personengruppe das einigende Gefühl der Erniedrigung als Muslime in den christlichen Philippinen und das identitätsbildende Symbol des Moro-Widerstands. Darüber hinaus einte sie ihre Aversion gegen die traditionelle muslimische Elite, die in der Interpretation der jungen Intellektuellen aus Eigennutz die Interessen der Moros verriet und in die eigenen Taschen wirtschaftete. Die muslimischen Intellektuellen „set aside their differences, imagined and successfully engineered their own project, broke away from traditional elite leadership and firmly established themselves as an alternative. The construction of the [...] Moro national identity [...] was [...] a student-conceived, student-led political project that started in the late 60s“ (Gutierrez 2000a).

Die vielen jungen muslimischen Organisationen in Manila bildeten zwar einen idealen organisatorischen Rahmen für die Konstruktion dieser neuen kollektiven Identität im Diskurs, waren aber für die Entwicklung einer kleinen, disziplinierten Organisation, die als Basis des Kampfes um die Durchsetzung dieser Identitätsansprüche erfolgreich sein konnte, gänzlich ungeeignet. Hier kam den jungen Aktivisten der Zufall in Form traditioneller Politiker zu Hilfe. Die Kongressabgeordneten Salipada Pendatun (Cotabato) und Rashid Lucman (Lanao del Sur), beides Liberalistas, sahen ihre politische Position durch den aggressiven Wahlkampf der Nacionalistas, denen ebenfalls eine Reihe muslimischer Politiker angehörte, bedroht.<sup>26</sup>

Da viele Politiker ihre Wiederwahl durch Privatarmeen absicherten und diese allenthalben ausgebaut wurden, entschlossen sich auch Pendatun und Lucman 1969, ihre politische Schlagkraft durch den Aufbau einer neuen Streitmacht deutlich zu erhöhen. Die beiden „saw the creation of a well-trained and armed force, whose instructions and supplies they did not have to finance and whose existence they could deny, as a useful new resource in a

---

25 Ihre Pendants in der ägyptischen Hauptstadt sind z.B. Salamat Hashim, Mahid Mutilan, Ibrahim Abdulrahman und Khalifa Nando (vgl. Gutierrez 2000a und Jubair 1999). Jubair erwähnt darüber hinaus noch: Omar Pasigan, Salman Sangki, Saleh Loong, Sharif Mohsin Julabbi, Salipada Tamano und Alexander Lucman, die alle etablierten Familien aus dem Kreis der muslimischen politischen Elite entstammen.

26 In Cotabato unterstützten die Nacionalistas die gegen Pendatun gerichtete Allianz der Sinsuat- und Ampatuan-Familien und in Lanao del Sur wurde Lucman durch die aggressiven politischen Handlungen des Kongressabgeordneten der Nachbarprovinz Lanao del Norte, Ali Dimaporo, bedroht, der 1966 von den Liberalistas zu den Nacionalistas gewechselt und seither zum engen Verbündeten von Präsident Marcos geworden war.

mixed political strategy“ (McKenna 1998: 148f.). Lucman<sup>27</sup> war mit dem Regierungschef des benachbarten malayischen Gliedstaates Sabah, Tun Mustapha, einem ethnischen Tausug mit vielen Verwandten auf Sulu, befreundet. Nach dem Jabidah-Massaker erklärte sich Mustapha bereit, muslimische Rekruten für Lucmans Guerilla-Einheiten zu trainieren. Beim angeworbenen Personal handelte es sich jedoch, anders als bei Privat-Armeen üblich, nicht um randständige Existenzen, sondern vielfach um politisch hoch motivierte junge muslimische Intellektuelle, die Lucman aus Manila kannte. Unter ihnen war auch der spätere Führer der MNLF, Nur Misuari, sowie der Sohn Lucmans. Ende 1969 nahmen neunzig Rekruten das Training in Malaysia auf.<sup>28</sup> Organisatorisch wurde das Unterfangen unterfüttert durch die Gründung der Bangsa Moro Liberation Front (BMLO)<sup>29</sup> im Jahr 1970, deren Führungsgremien sich aus Mitgliedern mehrerer prominenter, aber von Nationalista-Konkurrenten politisch bedrängter Familien zusammensetzte. Neben ihnen finden sich muslimische Prediger aber auch Nur Misuari wie auch sein Kontrahent Hashim Salamat. Die BMLO sollte als Dach für alle anderen muslimischen Organisationen fungieren. Vermutlich wollte Lucman sie auch nutzen, um die aufzubauende Streitmacht später kontrollieren zu können.

Misuari und einige andere Teilnehmer dieses Unterfangens aber spielten ein doppeltes Spiel. Misuari, der schon 1967 die Philippine Muslim Nationalist League gegründet hatte und auch als Herausgeber ihres Organs, der Philippine Muslim News zeichnete, wusste, dass er sich zumindest für eine Übergangszeit an Vertreter des muslimischen Establishments anschließen musste, „who had the resources necessary to forward action programmes“ (George 1980: 199).

Die Allianz mit Lucman und Pendatun bot ihnen vieles, über das sie unabhängig davon nicht hätten verfügen können: finanzielle Ressourcen, politische Patronage, persönliche Beziehungen zu einflussreichen Politikern, einen organisatorischen Rahmen innerhalb dessen sie die eigene Organisation weiterentwickeln konnten, ein williges Publikum zur ideologischen Indoktrination und ein Grundgerüst von Kadern. Nach ihrer Rückkehr nach Mindanao engagierte sich das Gros in der Jugendabteilung der von Datu Udtug Matalam gegründeten MIM (Muslim Independence Movement), wo sie weitere Gefolgs-

27 Lucman war mit Sicherheit kein Revolutionär, sondern kann durchaus als typisches Beispiel eines traditionellen Politikers gelten: er verdiente gut an der Kontrolle über die Vergabe von Holzeinschlagskonzessionen, hatte eine offiziell registrierte Privatarmee und eminent gute Kontakte im In- und Ausland, die er bestmöglich für seine Interessen zu nutzen verstand (vgl. Garner Noble 1976: 411).

28 Von den neunzig Rekruten waren 64 (wie Lucman) Maranaos, 15 kamen aus der Sulu-Region und nur elf aus der Region Cotabato (vgl. Jubair 1999: 151).

29 Zum organisatorischen Aufbau der BMLO vgl. detailliert: Lucman 2000: 158 und Jubair 1999: 151f.

leute rekrutierten und rudimentär ausbildeten. Schon 1969 hatten Misuari und andere eine eigene Organisation gegründet, die freilich vorläufig kaum mehr war, als ein Gesprächskreis Gleichgesinnter. Diese Organisation - die Moro National Liberation Front (MNLF) – blieb bis auf weiteres geheim und trat mit keinerlei Aktionen in Erscheinung. Bis zur Verkündung des Kriegsrechts arbeiteten Misuari und seine Verbündeten innerhalb des von den traditionellen Eliten zur Verfügung gestellten organisatorischen Rahmens, den sie bestmöglich für die Verfolgung eigener Interessen nutzten, traten aber nicht auf der politischen Bühne in Mindanao in Erscheinung. Dass sie mittelfristig in Konflikt mit den etablierten muslimischen Eliten geraten würden, war absehbar, standen sich doch ihre Ziele diametral gegenüber. Während die muslimischen Eliten am Erhalt des bestehenden Systems sozialer Stratifikation auf Mindanao interessiert und für dieses Ziel auch vielfältige Kompromisse mit der nationalen Regierung einzugehen bereit waren, zielten die modernen moro-nationalistischen, aber auch die jungen im Nahen Osten ausgebildeten islamischen Gegeneliten auf eine revolutionäre Veränderung der Sozialordnung, durch die die muslimische Gesellschaft insgesamt deutlich egalitärer und gerechter werden sollte. Ein MNLF-Kommandeur erklärte, dass: „Although these people call themselves Muslims, they are a party to the oppression being waged against the Bangsa Moro people. They are our enemies“ (George 1980: 201f.). Politische Klugheit freilich verbot, dieser Einstellung in der offiziellen Ideologie einen prominenten Platz zuzuweisen. Den Revolutionären der MNLF war sehr wohl bewusst, dass das Ideal der muslimischen Gesellschaft für das Gros der Muslime untrennbar mit der Bindung an die Führung durch den muslimischen Erbadel verbunden war.

### Rebellion als Folge der Genese von Gegen-Eliten und der Ideologisierung von Tradition

Diese Genese der Elitenkonstellation verdeutlicht, dass die traditionellen muslimischen Eliten nur sehr begrenzten ethnokulturell begründeten politischen Widerstand leisteten und dies auch nur im Rahmen der parlamentarischen Politik philippinischer Prägung.

Ihr Handeln blieb durchgängig Elite-zentriert und appellierte zu keinem Zeitpunkt an die Masse der Muslime. Damit ist es einem traditionellen Verständnis von Politik verhaftet, das den Datu und nicht das Volk als das eigentliche politische Subjekt ansieht. Es ist im wesentlichen anti-mobilisatorisch. Die Versuche der Datus, die Eingliederung der muslimischen Regionen in die Philippinen zu verhindern bzw. wieder rückgängig zu machen erfolgten als konkrete kurzfristige Initiativen zu denen sich jeweils eine kleinere oder größere Gruppe von Datus zusammenfanden. Eine politische Organisation zur Vertretung der Interessen der Moros wurde nie aufgebaut – sie wäre

im Kontext von Datu-Politik auch nicht funktionsfähig gewesen, da sie ihr strukturell konträr entgegengestanden hätte.

Die bewaffnete Rebellion wurde erst möglich, nachdem sich auf Seite der marginalisierten Minderheit eine Gegenelite herausgebildet hatte, die sich durch zwei zentrale Dimensionen moderner Politik auszeichnete: eine Ideologie, die das Volk zum Souverän machte, und folglich auf eine Mobilisierung des Volkes der Moro (*Bangsa Moro*) abzielte und die Fragmentierung traditionaler Herrschaft überwand, indem sie ihre Anliegen in modernen Organisationsstrukturen zu verwirklichen versuchten. Damit sind die von diesen Eliten ins Leben gerufenen Bewegungen in einem zweifachen Sinn revolutionär: erstens gegenüber der philippinischen Nation, der sie sich nicht zugehörig fühlen und deren Herrschaft über die Moros sie auf der Basis eines modernen ethnisch fundierten Gegennationalismus bekämpfen; zweitens gegenüber den eigenen traditionellen Eliten, die ihr Herrschaftsrecht in den Augen der modernen Gegeneliten zumindest partiell verwirkt haben, weil sie nicht als Vertreter der Interessen des Volkes der Moros aufgetreten sind, sondern in ihrem politischen Handeln diese Interessen gegenüber den eigenen Eliteinteressen hinten angestellt haben.

Struktureller Wandel in der Politik der Moros ist mithin ein Ergebnis der Herausbildung von Gegeneliten und konnte sich nicht im Rahmen eines Wandlungsprozesses der traditionellen Elite selbst einstellen. Die fünfziger und sechziger Jahre sind gekennzeichnet durch einen zunehmend prekäreren Balanceakt. Die kurzfristigen Herrschaftsinteressen der Moro-Elite legten es nahe auf die Kooptationspolitik der philippinischen Regierung einzugehen, da diese über lange Zeit die politische Suprematie der muslimischen Eliten in den von ihnen regierten Territorien nicht antastete. Gleichzeitig musste sich die muslimische Elite jedoch gegen immer schärfere Kritik aus den Reihen junger gebildeter Moros wehren, dass sie die Interessen der Moros für die eigenen Elite-Interessen verkaufe. Nach dem Jabitah-Massaker war eine Balancepolitik, die dem keimendem Moro-Nationalismus durch politische Rhetorik genüge zu tun versuchte, während sie gleichzeitig im etablierten Rahmen der intra- und interelitären Deals verharrete, immer weniger möglich. Die Eskalation der interethnischen Gewalt erfolgte in den Jahren 1969 bis 1971 zunächst als Erweiterung eines weitgehend traditionellen Rahmens. Schon die Gründung der nur noch „halb-traditionellen“ MIM und der Bangsa Moro Liberation Front (BMLO), die zwar als Privatarmee zweier muslimischer Führer geplant war, allerdings in Bezug auf Terminologie, Organisationsstruktur und internationale Vernetzung und Personal schon weit darüber hinausgehende Schritte hin zu einer modernen Guerilla-Armee getan hatte, zeigt, dass zusammen mit der Ideologie des Nationalismus auch moderne Formen politischer Organisation und des Kampfes um nationale Selbstbestimmung Einzug hielten. Als Träger dieser Modernisierung erwies sich die tradi-

tionelle Elite insofern als ungeeignet, als sie diese Dimensionen der Modernität nur im Sinne einer Mittel im intra-elitären Konflikt einzusetzen gedachte, ohne zu begreifen, dass die von ihr selbst entwickelte und bewaffnete Ressource ihren Anspruch auf fortgesetzte unbeschränkte politische Hegemonie nicht nur in Frage stellen, sondern unterminieren würde.

### **3.2.3 Der Verlauf der Moro-Rebellion: Das Zusammenspiel von Gewalt, Koptation und Verhandlungen**

Wie oben schon argumentiert kann die Verhängung des Kriegsrechts durch Ferdinand Marcos durchaus als Auslöser für die Verwandlung der bis dato innerhalb der BMLO agierenden neuen Gegenelite in eine politische Elite mit eigenem, offen vorgetragenen Führungsanspruch gelten. Sie ist jedoch nicht die Ursache – die schrittweise Verwandlung der Gewaltstrukturen seit den 1960er Jahren, das zunehmende Selbstbewusstsein der neuen Gegeneliten, die immer klareren ideologischen Positionierungen eines modernen, Islam-basierten Moro-Nationalismus – all das zeigt sich im Rückblick als eine immer stärker determinierte „revolutionäre“ Situation, in der es nur noch des Auslösers bedurfte, der durch Marcos Handeln gegeben war, der aber zweifellos in den kommenden Jahren wohl auch ohne Kriegsrecht in der einen oder anderen Form gegeben gewesen wäre.

Der seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts sich beschleunigenden demographischen und sozio-ökonomischen sowie politischen Wandlungsprozesse und die Skizze des lokalen Elitewandels zeigen den Ausbruch der revolutionären Gewalt 1972 als Resultat mehrerer sich verschränkender, teilweise Jahrzehnte andauernder Entwicklungen. Es spielten zusammen:

- die fundamentale demographische und sozio-ökonomische Marginalisierung von Muslimen in ihren Heimatgebieten (seit dem frühen 20. Jahrhundert),
- die zunehmende Stabilisierung einer ethnische Grenzen überspringenden, alle philippinischen Muslime umfassenden kollektiven Identität als Moros in einem „feindlichen“ christlichen Land (seit dem frühen 20. Jahrhundert),
- die Entwicklung muslimischer Gegeneliten, die aus unterschiedlichen ideologischen Positionen heraus die Legitimität der Herrschaft der Philippinen über die Muslime im Süden und die der Herrschaft der traditionellen muslimischen Eliten gleichermaßen in Frage stellten und bereit waren, radikale Mittel zur Erreichung ihrer Ziele einzusetzen (seit den 1950er Jahren des 20. Jahrhunderts),
- die Eskalation des politischen Wettstreits zwischen den beiden großen Parteien (Nacionalistas und Liberalistas), in dessen Gefolge das ohnehin

hohe Niveau politischer Gewalt (im Süden oft, aber nicht immer entlang religiöser Grenzen) weiter eskalierte (seit Mitte der 1960er Jahre),

- die Schließung legitimer Arenen des politischen Protestes durch das Kriebsrecht (1972, auslösender Faktor).

Doch sind die Ursachen der Gewalt prinzipiell zu trennen von den Faktoren, die für deren Perpetuierung über inzwischen mehr als drei Jahrzehnte verantwortlich sind. Zwar mögen sie u.U. partiell gleich sein, doch reicht eine Ursachenanalyse nicht aus, um den Verlaufsprozess erklären zu können. Hierzu bedarf es einer zusätzlichen Analyse, die auch die in und durch die Gewalt entstehenden Dynamiken und Strukturen mit einbezieht. Dies wird im Folgenden durch eine Analyse des Zusammenspiels zwischen Gewalt- und Verhandlungsarena geleistet.

### Die nationalistische Rebellion der MNLF 1972-1996

Das Jahr 1972 markiert keinen Umschlag von Frieden zu Gewalt, sondern einen Formenwandel der lokalen politischen Gewalt und eine sprunghafte, quantitative Zunahme. Der Formenwandel resultierte daraus, dass neue Akteure auf der politischen Bühne aktiv geworden waren und durch sie die politische Gewalt eine ideologische Unterfütterung bekam. Die neuen Gewaltakteure – zusammengeslossen in der MNLF – kämpften gleichzeitig an zwei „Fronten“: gegen den philippinischen Staat und gegen die mit ihm kollaborierenden lokalen muslimischen Eliten. Beide Seiten, die in der MNLF zusammengeslossen Rebellen wie die staatlichen Sicherheitskräfte, führten einen erbitterten mehrjährigen Krieg, in dessen Verlauf an die 100.000 Menschen ums Leben kamen, ein Vielfaches sein gesamtes Hab und Gut verlor und Hunderttausende zu Vertriebenen im eigenen Land wurden, soweit sie nicht ins Nachbarland Malaysia (Provinz Sabah) flüchteten.

Der militärische Kampf endete wie der politische auf den ersten Blick unentschieden. Die MNLF erhielt zwar große materielle Unterstützung muslimischer Staaten, diese waren jedoch nicht bereit, ihre Forderung nach Unabhängigkeit zu unterstützen. So einigten sich Guerilla und Staat am 26.12.1976 schließlich in Tripoli auf einen Frieden, der den Moros eine umfassende Autonomie Regelung zubilligte, die insgesamt 13 Provinzen umfasst hätte, wenn sie in dieser Form umgesetzt worden wäre.<sup>30</sup> Dies aber geschah nicht.

---

30 Die MNLF hatte ursprünglich die Eingliederung von ganz Mindanao, Sulu und Palawan, d.h. von 23 Provinzen und 17 Städten gefordert, sich aber in den Verhandlungen in Tripoli mit der deutlich kleineren Zahl zufrieden gegeben. Der ursprüngliche Kompromiss zwischen der MNLF und der Marcos Regierung, der im Tripoli-Abkommen niedergelegt worden ist, sah vor, dass 13 Provinzen und neun Städte in das Autonomiegebiet eingebracht werden sollten. Die von Mar-

Präsident Marcos gelang es, die OIC (Organization of Islamic Conference) so zu instrumentalisieren, dass sie in der Person von Muhammad Ghadafi einem abgespeckten Kompromissvorschlag zustimmte, den die MNLF jedoch ablehnte. Er wurde nichtsdestoweniger umgesetzt: am 25.03.1977 erklärte Marcos 13 Provinzen zu Teilen einer Autonomiezone (Proklamation No. 1628).<sup>31</sup> Es folgte ein Referendum, in dem die Hauptforderungen der MNLF zur Abstimmung gestellt wurden – alle wurden von der überwiegenden Zahl der Wähler abgelehnt, was auch in Anbetracht der christlichen Mehrheiten in vielen Regionen nicht weiter verwunderlich war. In der Folge wurden, auch auf Druck der etablierten muslimischen Eliten, die sich nicht einigen konnten, zwei getrennte Autonomiezonen etabliert (Presidential Decree 1618), deren Institutionen eine nicht unbeträchtliche Zahl von Patronageposten für all diejenigen Muslime bereithielten, die zur Kooperation mit dem Staat bereit waren.

Die MNLF, die die einseitigen Aktionen von Marcos ablehnte, verlor in den folgenden Monaten und Jahren einen beträchtlichen Prozentsatz ihres lokalen Führungspersonals. Viele MNLF-Führer wurden mit dem Versprechen auf Posten und profitable Lizenzen aus dem bewaffneten Kampf „herausgekauft“. So gelang es Marcos durch die Kooptation der gemäßigten muslimischen Elite und einer großen Zahl von Überläufern, die MNLF deutlich zu schwächen.

Im Gefolge der Unterzeichnung des Tripolis-Vertrages erfuhr die MNLF eine weitere fundamentale Schwächung, die jedoch der Öffentlichkeit noch über mehrere Jahre verborgen blieb. De facto spaltete sich die Organisation schon ein Jahr nach der Vertragsunterzeichnung in zwei Faktionen, in die von Nur Misuari und in die seines Kontrahenten Hashim Salamat, der mit Misuaris nationalistischem Kurs und seiner Vernachlässigung der islamischen Agenda nicht einverstanden war und versuchte, die Organisation umzusteuern. Er scheiterte jedoch – zum einen an seinem Gegenspieler, dem es gelang Salamat innerhalb der Organisation zu marginalisieren, und zum anderen an der OIC, die auch weiterhin auf Misuari setzte. Obgleich die Moro Islamic

---

cos einseitig verkündete Autonome Zone umfasste schließlich zehn Provinzen und sieben Städte (Presidential Decree 1618). Die Aquino-Regierung ließ 1998 in 13 Provinzen und neun Städten eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit zu einer zu gründenden Autonomen Zone vornehmen. Nur in vier Gebieten (Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu, Tawi-Tawi) fanden sich Mehrheiten für die Teilnahme, in allen anderen Regionen optierte die Mehrheit der Bevölkerung dagegen, was in Anbetracht der Bevölkerungsverteilung kaum anders zu erwarten war. Die vollständigen Texte aller Verträge zwischen der MNLF und der philippinischen Regierung finden sich z.B. auf der INCORE Homepage (vgl. INCORE - International Conflict Research 2004) sowie bei Accord Mindanao (vgl. Conciliation Resources online 2004).

31 Der Text dieser Proklamation findet sich z.B. in Majul 1985:126ff.

Liberation Front (MILF) offen erst 1984 auftrat, war die Spaltung der MNLF bereits Ende der 1970er Jahre vollzogen worden.<sup>32</sup> Nimmt man die gemäßigten Elemente hinzu, die in organisierter Form in die legale Politik zurückkehrten, so war die MNLF im Anschluss an den Tripoli-Vertrag in drei Gruppen zerfallen:

- die vor allem in Sulu prominente, nationalistische und von Nur Misuari, einem ethnischen Tausug, geführte MNLF, die auch die Unterstützung der Organization of Islamic Conference als alleinige Vertretung der Interessen der philippinischen Muslime hatte;
- die weitaus stärker islamisch orientierte, weitgehend in Maguindanao beheimatete und von Hashim Salamat geführte MILF sowie
- die konservative und schnell in das politische System re-integrierte, weitgehend von Maranao dominierte MNLF-Reformist Group (MNLF-RG) unter Leitung von Dimas Pundato (vgl May 1992: 130).

Als kämpfende Organisation wurde die MNLF nicht selten auf das Niveau der früher von ihr verachteten und bekämpften halbkriminellen Gangs zurückgeworfen und machte kaum noch durch größere Auseinandersetzungen mit den Streitkräften von sich reden. Prominent waren jetzt „hit-and-run“ Aktionen und Entführungen, mit denen Lösegeld erpresst werden sollte. Die MNLF stellte nach der Etablierung der autonomen Zonen bis zum Ende der Marcos-Ära keine signifikante militärische Herausforderung mehr dar. Zwar schien es unmöglich, sie zu vernichten, doch war sie als Gewaltakteur weitgehend neutralisiert. Der MILF gelang es bis Mitte der 1980er Jahre nicht, eine militärisch schlagkräftige Organisation aufzubauen. Beide Organisationen waren politisch durch das teilweise Einschwenken der OIC auf die Linie von Marcos massiv geschwächt. In den autonomen muslimischen Zonen addierten sich bis zum Ende der Ära Marcos drei parallele Regierungsstrukturen zu einer immer prekären, aber nichtsdestoweniger stabilen lokalen Ordnung: die offiziellen staatlichen Strukturen, eine informelle militärische Ordnung und eine dritte Ordnung, die durch bewaffnete Banden mit unterschiedlicher territorialer Reichweite und die Guerillas etabliert und aufrechterhalten wurde. Obgleich damit die Gewalt an sich, wenngleich auf vermindertem Niveau, Bestand hatte, verlor sie ihre scharfe, weitgehend bipolare Konturierung und zumin-

---

32 Während Misuari weiterhin in Libyen verblieb, wechselte Hashim Salamat ca. 1979/1980 nach Pakistan. 1984 folgte die offizielle Abspaltung und Benennung der neuen Organisation in Moro Islamic Liberation Front. Hashim Salamat macht die Differenz zur MNLF deutlich, z.B. in einem Brief an den Generalsekretär der OIC: „All Mujahideen under the Moro Islamic Liberation Front (MILF) adopt Islam as their way of life. Their ultimate objective in their Jihad is to make supreme the WORD of ALLAH and establish Islam in the Bangsamoro homeland“ (Salamat zit. nach MacKenna 1998: 208).

dest teilweise ihren politischen Charakter. Marcos war es gelungen, eine „Fassaden-Autonomie“ zu errichten,

„with expansive infrastructure, and the revival of the ‚royal houses‘. These cosmetics were effective insofar as there were Moro politicians willing to be instruments of the prevailing system. [...] Indeed, until Marcos’s exile to Hawaii, the Moro resistance was considered, for all practical purposes, a minor local problem. The Marcos government believed that the Mindanao conflict was a thing of the past“ (Mercado 1992: 162f.).

Trotzdem blieb das 1972 im ganzen Land eingeführte Kriegsrecht auf Mindanao bis zuletzt in Kraft, während es für alle anderen Gebiete 1981 aufgehoben wurde. Der Grund hierfür lag aber weniger in dem Moro-Widerstand, als vielmehr im Kampf der kommunistischen New People’s Army (NPA) und der vielen anderen weitgehend anomischen Gewaltakteure, die diese Region unsicher machten.

Die „People’s Revolution“ und der Amtsantritt von Corazon Aquino weckten neue Hoffnungen auf einen Friedensschluss zwischen der Regierung und den muslimischen Rebellen, die jedoch sehr schnell zerstoben. Im Oktober 1986 trafen sich Aquino und Misuari in Jolo auf Sulu, direkt im Anschluss konnte ein Waffenstillstand unterzeichnet werden und Misuari besuchte nach vielen Jahren wieder große Regionen Westmindanaos. Wenig später wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die die philippinische Regierung verpflichtete auf „the creation of an autonomous region in Muslim Mindanao within the framework of this constitution and the national sovereignty as well as territorial integrity of the Republic of the Philippines“ (Text der Verfassung von 1986, zit. nach Mercado 1992: 163).

Die Verfassung wurde im Februar 1987 ratifiziert und ein entsprechendes gesetzgeberisches Verfahren eingeleitet. Der das Gesetz über die Autonome Region Muslim Mindanao (ARMM) wurde im August 1989 von der Präsidentin unterzeichnet und trat anschließend als Republican Act (RA) 6734 in Kraft.<sup>33</sup> Aus Sicht der Guerilla hatte der RA 6734 jedoch den gleichen Pferdefuß, den sie schon bei den unilateralen Aktionen von Marcos kritisiert hatten: Zwar wurde eine umfassende Region akzeptiert, auf die das Gesetz angewandt werden würde, doch wurde wieder ein Plebiszit vorgeschaltet, wonach nur die Provinzen und Städte Teil der autonomen Region werden würden, in denen die Mehrheit der Bevölkerung dafür stimmte. MNLF wie MILF fürchteten, dass die daran geknüpfte Verpflichtung, wonach der Kongress Gesetz

---

33 Differenziert zur Entstehung des RA 6734 vgl. den Bericht des Mitglieds der für den Entwurf verantwortlichen Kommission Nagasura T. Madale (ders. 1992). Darin findet sich auch eine genaue Auflistung der aus Sicht der Guerilla kritischen Punkte des RA 6734 (insbesondere S. 176f.).

erlässt, in dem die autonome Region und die sie konstituierenden politischen Strukturen festgeschrieben werden (Artikel X, Section 18), letztlich zu einer Lösung führen würde, die hinter dem Vertrag von Tripolis zurückbliebe und lehnten daher das Verfahren ab. Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 19.11.1989 ähnelte dem vom April 1977: die weit überwiegende Zahl der Regionen und Städte optierte mehrheitlich gegen die Inklusion in die Autonomieregion.<sup>34</sup> So blieb die wenig später gegründete Autonome Region Muslim Mindanao (ARMM) auf nur vier Territorien beschränkt (Maguindanao, Lanao del Sur, Sulu und Tawi-Tawi). Die ARMM bekam eine eigene Exekutive, Legislative und einen eigenen Verwaltungsapparat, die als zusätzliche politische und administrative Ebene zwischen den Provinzgouverneuren und der Zentralregierung zwischengeschaltet wurde, ohne dass jedoch gegenüber den Gouverneuren ein Weisungsrecht geschaffen worden wäre. Die ARMM wurde mit einem eigenen Budget ausgestattet, über das sie aber nur beschränkt verfügen konnte. Zum einen mussten lokale Projekte durchgängig mit den nationalen Bürokratien abgestimmt werden, zum anderen handelte es sich beim Budget um Finanzzuweisungen, die vom nationalen Parlament beständig neu verhandelt wurden. Die ARMM bekam zwar formal „the power to create its own sources of revenue and to levy taxes, fees and charges“ (House of Representatives - Congress of the Philippines online 2003: 57), doch blieb dieses Recht in der Praxis bedeutungslos, da die autonom generierbaren Mittel aufgrund der ökonomischen Schwäche der Region minimal waren. Darüber hinaus fehlte es vor Ort an Kompetenz, um politische Planung jenseits von lokalen Lieblingsprojekten auf den Weg zu bringen.

Ogleich mit Zacaria Candao ein erklärter Gegner von Marcos und Sympathisant der MILF zunächst auf provisorischer und anschließend auf gewählter Basis die Fäden der Macht in der ARMM in der Hand hielt<sup>35</sup>, bedeutete dies keinen fundamentalen Politikwechsel. Vor wie nach der „People’s Revolution“ wurde Politik von den gleichen Personen bestimmt, fanden politische Kämpfe zwischen den gleichen Lagern statt, blieben die hinter den offiziellen Strukturen liegenden Muster der Politik unverändert. Auch Reformen wie Candao waren Teil des hegemonialen Systems republikanischer Datu-Politiker und gliederten sich trotz ihrer Nähe zu MNLF bzw. MILF in der Alltagspolitik nahtlos in die traditionellen Patronagemuster ein. Die Ergebnisse waren katastrophal. Schon die ersten Berichte der Rechnungsprüfer

34 Für die genauen Zahlen vgl. Madale 1992: 183.

35 Candao war zunächst von Aquino als Acting Governor von Maguindanao und Acting Chairman of the Executive Council of the Regional Autonomous Government for Central Mindanao eingesetzt worden. 1988 gewann er die Wahlen zum Gouverneur von Maguindanao. 1990 siegte er gegen den früheren starken Mann und Gefolgsmann Marcos, Ali Dimaporo, bei den Wahlen zum Posten des ARMM-Gouverneurs.

kritisieren, dass wegen eines hohen Maßes an Korruption soziale Dienste kaum dort ankämen, wo sie eigentlich gebraucht würden. Viele Projekte blieben unüberprüft, weil die zuständigen Politiker die Sicherheit der Prüfer nicht zu garantieren bereit waren (vgl. Tanggol 1993: 182).

Nachdem der neue Präsident Fidel Ramos 1992 die Amtsgeschäfte übernommen hatte, initiierte er binnen kürzester Zeit erste vorbereitende Gespräche mit der von der OIC anerkannten MNLF. Am Ende von beinahe vier Jahren intensiver Verhandlungen und beinahe einem Dutzend Interim-Übereinkommen, an deren Zustandekommen die OIC und insbesondere ihr Ministerial Committee unter Führung Indonesiens massiv beteiligt waren, stand der am 2.9.1996 in Manila unterzeichnete „Endgültige Friedensvertrag“ (Final Peace Agreement).

Der Vertrag brachte eine umfassende Neustrukturierung der Arrangements für eine Autonomiezone und einen Zeitplan, an dessen Ende eine umfassende Autonomie stehen sollte, die den regionalen Institutionen deutlich mehr Rechte belassen sollte, als die alte Version. Institutionell findet sich ein deutlicher Wandel, durch den zum einen die ARMM gestärkt und gleichzeitig in eine die südlichen Philippinen umfassende Entwicklungsstrategie integriert werden sollte. In einer ersten Phase von drei Jahren sollten durch den Aufbau einer Special Zone of Peace and Development (SZOPAD) und einer Institution die in der Region Entwicklungsprogramme koordinieren sollte – das Southern Philippines Council for Peace and Development (SPCPD) – im Sinne einer konzertierten Aktion Armut massiv reduziert und Entwicklung deutlich vorangetrieben werden. Das SPCPD sollte als oberstes koordinierendes Organ fungieren, dem alle bestehenden entwicklungspolitischen Bürokratien und Organisationen eingegliedert bzw. untergeordnet werden sollten.<sup>36</sup> Um die demokratische und lokale Kontrolle über die Entwicklungsprojekte und die zugrunde liegende Strategie zu gewährleisten wurde das Executive Council des SPCPD nach „religiösem“ und politischem Proporz besetzt und ihm eine Beratende Versammlung (Consultative Assembly) zur Seite gestellt.<sup>37</sup>

Nach dem Abschluss der ersten Phase des Aufbaus sollte in der Form eines neuen, der lokalen Bevölkerung vorzulegenden Gesetzes eine endgültige Regelung für die politische Organisation und den Umfang der ARMM gefunden werden.

---

36 Hier sind z.B. zu nennen die Southern Philippines Development Authority (SPDA), die regionalen Büros des Office of Muslim Affairs (OMA), die entsprechenden Büros des Office of Southern Cultural Committee, die Task Force Basilan, die Task Force MALMAR zuständig für Zentral-Mindanao, die Sulu Development Task Force, die Special Development Planning Group, in der Experten mehrerer nationaler Ministerien zusammenarbeiteten.

37 Für eine differenzierte Analyse des Friedensabkommens vgl. Bauzon 1999.

Aus den verschiedensten Gründen ist das mit dem Organic Law von 1989 und dem Friedensvertrag von 1996 verbundene Institutionengeflecht weitgehend gescheitert. Die Schwierigkeiten begannen schon vor der Umsetzung des Vertrages von 1996, als die Drohung mehrerer Senatoren und Parlamentsabgeordneter, das Oberste Gericht anzurufen, in einer massiven Verwässerung der dann vom Präsidenten verkündeten Executive Order 371 resultierte, mit der die Institutionen ins Leben gerufen wurden. Einen Großteil der ihnen im Friedensvertrag zugewiesenen Kompetenzen verloren die SPCPD und die Consultative Assembly schon vor ihrer Gründung. Sie waren „too powerless to make an impact. They had very limited funding, no police powers, no control over national projects and programmes that were supposed to be within their remit, and no jurisdiction over significant sections of the bureaucracy in the region“ (Gutierrez 1999: 66f.).

Mit dem Vertrag von 1996 und dem nachfolgenden Aufbau der neuen politischen Strukturen auf der Meso-Ebene zwischen Manila und den Provinzen und der Kooptation vieler MNLF-Kader in diese Strukturen hatte die Regierung ein zentrales Politikziel erreicht: die MNLF war als Guerilla ausgeschaltet und all ihrer Druckmittel beraubt worden. Den Führern der MNLF gelang es, aus der Retrospektive betrachtet in den Verhandlungen und der nachfolgenden Praxis lediglich einen Anteil am Kuchen zu sichern. Der Preis dafür war die de facto vollständige Aufgabe ihrer politischen und sozio-ökonomischen Zielsetzungen. Die ehemals führenden MNLF-Kader sind inzwischen nur noch ein Kostenfaktor im System, kämpfen aber nicht mehr gegen das System. Das Gros der traditionellen Eliten, die kurzfristig zugunsten der MNLF-Elite zurückstehen musste, hat in den letzten Jahren die MNLF-Kader von einzelnen Ausnahmen abgesehen vollständig aus den Institutionen regionaler Autonomie verdrängt.

Die erfolgreiche Integration von beinahe 6.000 MNLF Guerilla in die Reihen des Militärs und von 1.750 Kämpfern in die nationale Polizei PNP (Philippine National Police) stellte sicher, dass auch von den niederen Rängen keine Gefahr mehr ausging, und das obgleich den mit internationaler Unterstützung aufgelegten Programmen zur Rezivilisierung demobilisierter Guerilla nur ein äußerst beschränkter Erfolg beschieden war. So resultierte im Rückblick gesehen der Vertrag von 1996

„in the integration of top MNLF commanders and cadres in high positions in the ARMM structure, while several thousand MNLF members have been absorbed by the AFP and PNP. [But] Beyond this, Mindanao has benefited little from the peace dividend. The SPCPD has not had a noticeable impact on poverty alleviation efforts, in terms of bringing basic services directly to the MNLF communities in particular and the Special Zone of Peace and Development as a whole“ (Philippine Business for Social Progress 1999 in: Gomes/Mercado et al. o. J.: 14).

Aus dieser knappen Analyse der Entwicklungen in den Gewalt- und Verhandlungsarenen zwischen MNLF und philippinischem Staat können folgende Lektionen gezogen werden:

- internationale Vermittlung und entsprechender Druck waren für den Erfolg der Verhandlungen von 1976 ausschlaggebend. Allerdings war die internationale Beteiligung auch entscheidend für die Eskalation des Konfliktes selbst gewesen, da die MNLF ohne die Unterstützung einzelner OIC-Mitglieder und ihre Rückzugsräume in Sabah, über das wohl auch das Gros der Waffenlieferungen lief, gar nicht erst so stark hätte werden können, wie sie dann in den Jahren zwischen 1972 und 1976 wurde. In den Verhandlungen, die zum Frieden von 1996 führten, war die Rolle der OIC demgegenüber nur noch die eines Vermittlers.
- In beiden Friedensverträgen – dem von 1976 wie dem von 1996 – scheint keine der beiden Seiten den Konflikt im Sinne eines Positiv-Summenspiels aufzulösen gewollt haben. Beide Konfliktparteien verhandelten auf der Grundlage einer Nullsummenlogik. Kompromiß wurde zwar als notwendiges Übel, nicht aber als Ziel der Verhandlungen begriffen. Genau deshalb waren die Kompromisse dann auch nicht „heilig“, sondern konnte zu jedem Zeitpunkt unterminiert werden, wenn dies im Sinne einer Maximierung des eigenen Interesses geboten erschien.
- Die Kompromisse wurden auch erreicht innerhalb eines „mutual concession process“ (Zartman 2001: 350). Eine Diskussion der hinter dem Konflikt liegenden Beschwerden, insbesondere die Landfrage, wurde weitgehend vermieden. Deshalb findet sich noch nicht einmal eine geteilte Definition der Beschwerden, viel weniger noch eine gemeinsame Ausarbeitung der Prinzipien von Gerechtigkeit, die bei der Bearbeitung zugrunde gelegt werden sollten.
- Der eigentliche Test für die Friedensverträge kam in der Phase der Implementation. Die Philippinen gingen hier in beiden Fällen direkt auf unilaterale Handlungsmuster über, die darauf abzielten die notwendigen Änderungen an bestehenden Machtverhältnissen möglichst gering zu halten. Obgleich also in der Verhandlungsarena durchaus eine Form der Symmetrie zwischen den Verhandlungspartnern herrschte, findet sich auf der Implementationsarena eine scharfe Asymmetrie, da die MNLF als Akteur komplett aus dem Prozess, durch den der Friedensvertrag in staatliches Recht umgewandelt wurde, ausgeschlossen war.
- Der Implementationsprozess des Vertrags von 1996 illustriert die immense Macht, die Störern auf allen Ebenen der philippinischen Politik zukommt. Obgleich die Zahl der aktiven Störer relativ klein war, waren die Auswirkungen immens. Besonderer Widerstand wurde von den christlichen Siedlereliten geleistet, die die lokale Politik in vielen Gebieten an den Rändern der ARMM dominieren.

- Die spätere Geschichte der ARMM und der weiterer Institutionen regionaler politischer Herrschaft und Entwicklung zeigt, dass auch innerhalb des muslimischen Lagers ein scharfer Wettstreit um Macht und Einfluss zwischen unterschiedlichen Personengruppen bestand. Bis in die Gegenwart haben sich letztlich die traditionellen muslimischen Elitefamilien als die stärksten Spieler in der lokalen Politikarena erwiesen. In gewissem Sinn lässt sich sagen, dass die MNLF zwar 1996 in den Verhandlungen mit der Regierung gewonnen hatte, dass sie aber in der Phase der Implementation des Vertrages und in den Folgejahren zunächst gegen den Staat verlor und später auch noch von den traditionellen Politikern als politische Kraft marginalisiert wurde. Diese hatten zwar temporär viele ihrer Sitze geräumt, kehrten jedoch zurück als klar wurde, dass es für die MNLF keine Rückkehr zur bewaffneten Rebellion geben würde.

### Die islamische Rebellion 1977 bis in die Gegenwart

Die schon 1977 informell vom MNLF-Mainstream abgespaltene Gruppe um Hashim Salamat, die sich für eine stärker islamisch orientierte Agenda stark machte, hatte sich spätestens seit 1984 als eigenständige, aber im Vergleich mit der international hervorragend vernetzten MNLF, eher randständige Gruppe etabliert. Bis Mitte der 1990er Jahre spielte sie kaum eine politische Rolle. Dies änderte sich mit dem Moment, als sie zur Alternative für all diejenigen wurde, die in dem Vertrag von 1996 einen Verrat an den eigentlichen Zielen der Rebellion der *Bangsamoro* sahen, oder aber deren Interessen in dem Vertrag nicht berücksichtigt wurden, die also von einer umfassenden Friedensregelung nicht profitiert, sondern durch sie verloren hätten.

Die MILF hatte den Vertrag von 1996 mit eindeutigen Worten abgelehnt. Mit ihr war freilich auch nicht verhandelt worden. Entsprechende Vorstöße waren von Regierungsseite auf informelle Kontakte beschränkt geblieben. Nachdem die Regierung Ramos in offizielle Verhandlungen mit der MNLF eingetreten war, weigerte sich auch die MILF-Führung sich auf parallele Verhandlungen einzulassen. Schon 1993 erklärte ihr Führer Salamat Hashim: „The MILF [...] will reject any attempt by the Philippine government to open separate negotiations with the MILF unless the GRP-MNLF talk is finally concluded“ (Hashim Salamat 1.12.1993, zit. nach Lingga 2002). Dabei blieb es, was der philippinischen Regierung durchaus entgegen kam, konnte sie so doch mögliche Schwierigkeiten mit der MNLF, die sich als alleiniger Vertreter der Moros verstand, und der OIC, die die gleiche Position einnahm, vermeiden.

Kaum war jedoch absehbar, dass sich Regierung und MNLF einigen würden, ging die Regierung auf die MILF zu. Nach nur zwei informellen Gesprächen 1996 einigte man sich darauf in formale Verhandlungen einzusteigen.

Das erste Treffen der technischen Komitees beider Seiten läutete eine mehrjährige Phase intensiver Verhandlungen ein, die durch immer neue Übereinkommen, gemeinsame Verlautbarungen, Resolutionen und Richtlinien, aber schon 1997 auch durch eine militärische Offensive der Streitkräfte charakterisiert wurde. In der Einbindung dieser Offensive in die Friedensgespräche findet sich zum ersten Mal ein Muster der paradoxen Koppelung der Gewalt- und Verhandlungsarenen, das später noch mehrfach von den nachfolgenden Administrationen angewandt wurde. Nachdem im Mai 1997 die MILF mit einer größeren Zahl von Anschlägen und Entführungen auf Mindanao in Verbindung gebracht worden war, folgte im Juni eine militärische Offensive, die die Eroberung des zweitwichtigsten Lagers der Guerilla (Camp Rajamuda) zum Ziel hatte. Nach mehreren Wochen gelang es, eine größere Zahl von Rebellen aus der Region zu vertreiben und das Lager einzunehmen. Im Verlauf der Offensive wurden jedoch nach langen Jahren relativen Friedens eine große Zahl von Zivilisten aus ihren Dörfern vertrieben – die Zahlen schwanken zwischen 40.000 und an die 100.000. Zwar wurden die Kampfhandlungen innerhalb weniger Wochen wieder eingestellt, doch kamen die unterbrochenen Verhandlungen bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Ramos kaum noch vom Fleck.

Die neue Estrada-Administration akzeptierte die von ihrem Vorgänger ausgehandelten Übereinkünfte, indem sie sich verpflichtete „to implement the joint agreements/arrangements previously signed by the Parties’ representatives“ (Vertragstext des Agreement of Intent, in: JustPeace online 2002). In der Folge finden sich bis zu dem von Präsident Estrada im Frühjahr 2000 verkündeten „umfassenden Krieg“ (all-out war) gegen die MILF über dreißig gemeinsame Dokumente, in denen die Verhandlungsparteien eine Annäherung aneinander suchten.<sup>38</sup> Anders als die durchgängig mit internationaler Vermittlung im Ausland verhandelten Übereinkommen mit der MNLF, fanden alle Verhandlungen zwischen Regierung und MILF in der Region Mindanao selbst statt. Begleitet wurden sie von wiederholten militärischen Zusammenstößen zwischen der, im Vergleich zur MNLF der 1980er und frühen 1990er Jahre militärisch deutlich stärkeren MILF und den philippinischen Streitkräften.

---

38 Von herausragender Bedeutung war eine Übereinkunft vom 10.2.1999, in der beide Seiten beschlossen, dass die gemeinsamen Coordinating Committees on Cessation of Hostilities (CCCH) binnen weniger Tage zusammentreten sollten zum Zweck der „determination and verification of the MILF camps“. Damit wurde die Existenz von Gebieten, die von der Guerilla kontrolliert wurden, offiziell anerkannt. Innerhalb weniger Monate folgte die Verifikation der Existenz des Hauptquartiers der MILF in Camb Abubakar und mehrerer anderer Lager. Weitere 39 Lager sollten bis zum Ende des Jahres 1999 verifiziert und anerkannt werden.

Wer letztlich den größeren Anteil an den wiederholten gewaltförmigen Provokationen hatte, ist unklar, den größeren Nutzen konnte in jedem Fall die Regierung daraus ziehen. Nachdem (vermutlich Anfang 2000) der Entschluss gefallen war, die Verhandlungen zwar fortzuführen, gleichzeitig jedoch ein Umfeld aufzubauen, das es ermöglichen würde, gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit die Notwendigkeit militärischen Handelns zu legitimieren, begannen zwei parallele Entwicklungen: erstens wechselte die politische Rhetorik des Präsidenten und zweitens wurde die MILF in einen systematischen Zusammenhang mit den ebenfalls in Mindanao operierenden Abu Sayyaf und anderen auf Entführung spezialisierten Banden gebracht.<sup>39</sup>

Die bis dato prominenten Sprachbilder hatten zwei, im Wesentlichen gleichberechtigte Parteien suggeriert, die mit gleichermaßen gutem Willen an der Ausräumung tiefsitzender Meinungsverschiedenheiten arbeiteten. Nun wechselte Estrada die Bilder, als er die Asymmetrie des Verhältnisses, die respektiven Rollen von Herr und Untertan mit den Worten herausstrich: „I’m warning the MILF now that if they don’t learn to obey, we’re going to wipe them out“ (Philstar.com 2000b).

Parallel zu den weiterhin durchgeführten Gesprächen begannen die Streitkräfte eine Offensive gegen die wichtigsten Camps der Guerilla. Im Juni 2000 fiel das MILF-Hauptquartier Camp Abubakar. Auf den scheinbaren militärischen Sieg folgte die Ausweitung des Krieges der nun offensichtlich auf die Vernichtung der MILF abzielte. Der Präsident stellte mehrere Forderungen auf, die von der Guerilla im Vorfeld weiterer Verhandlungen zu erfüllen seien. Estrada betonte bewusst, dass es sich um Forderungen handelte „not requests but demands [...] not proposals but premises. [...] You must drop secession, drop your criminal activities, and drop your arms“ (Estrada, Rede an die Nation 2000, zit. nach Jacob online 2000) Wenig später wurde auf die Führer der MILF ein Kopfgeld ausgesetzt – für ihre angebliche Beteiligung an einer Reihe von Anschlägen in Metro-Manila und anderen Regionen Mindanaos, bei denen mehrere Menschen ihr Leben verloren hatten.

Obleich der Verlust fester Territorien ein empfindlicher Schlag war, wurde das Gros der MILF-Einheiten nur vertrieben. Die Offensive von 2000 führte also bestenfalls zu einer temporären Schwächung der MILF, die sich jedoch schnell neu gruppierte und auch neue Lager an anderen Orten aufbaute. Nach dem Fall der festen Lager verpufften weitere militärische Offen-

---

39 Nach offiziellen Angaben der Streitkräfte waren im Jahr 1999 auf Mindanao mindestens 112 Personen entführt worden, von denen bis Jahresende 96 nach Verhandlungen und wohl zumeist gegen Lösegeldzahlung wieder freigelassen worden waren. Für das Gros der Entführungen wurde die MILF „or armed gangs connected to them“ verantwortlich gemacht, es folgten die Abu Sayyaf und die NPA („112 kidnapped in Mindanao last year“ – Southcom, vgl.: Philstar.com 2000a).

siven wirkungslos. Die massive militärische Überlegenheit, die es den Streitkräften gestattet hatte, feste Stützpunkte zu erobern, war in der daran anschließenden Phase des Krieges gegen Ziele, die sich in vielen Territorien wie Fische im Wasser bewegen konnten, nicht mehr von Nutzen.

Der Preis für diesen militärischen Erfolg war zudem, dass damit alle parallel zu den Kriegsvorbereitungen laufenden Bemühungen zunichte gemacht worden waren, die darauf abzielten, die Entwicklung dieser beinahe hoffnungslos rückständigen Gebiete voranzutreiben.

Der „all-out war“ hatte eine dramatische Verschlechterung der Lebenssituation der allgemeinen Bevölkerung der hauptsächlich betroffenen Regionen Zentral-Mindanao, Maguindanao und Lanao zur Folge. Beinahe 1 Million Menschen wurden durch die Kämpfe zur Flucht gezwungen. Im Dezember 2000 lebten nach offiziellen Regierungsangaben allein in der am schwersten betroffenen Provinz Zentral-Mindanao noch ca. 190.000 Menschen in Auffangslagern. Hunderte von Dörfern waren im Gefolge der Kämpfe zerstört worden.

Nicht zuletzt resultierte der Krieg in einer massiven Zunahme von Menschenrechtsverletzungen insbesondere von Seiten des Militärs und der von ihm unterstützten Milizen (die offiziellen CAFGUs, aber auch vigilante-ähnliche Organisationen, wie die vom Militär mit Waffen unterstützte ‚Alliance of Christian Vigilantes for Muslim-free Mindanao‘ und die ‚Spiritual Soldiers of God‘). Es finden sich vielfache Berichte von Folter, von willkürlicher Verhaftung, umfangreicher Gewaltanwendung gegen Zivilisten, der wahllose Bombardierung ganzer Dörfer u.v.m.

Im Bemühen, die aus dem Ruder gelaufene Situation zu deeskalieren und die Friedensgespräche mit der MILF wiederzubeleben, verkündete die philippinische Regierung im Oktober 2000, dass sie die strafrechtlichen Vorwürfe gegen die MILF-Führung fallen gelassen hatte und bot ihnen Amnestie und sicheres Geleit an. Doch die politischen Wirren um Präsident Estrada, die Anfang des Jahres 2001 dazu führten, dass er sein Amt verlor, machten eine zielgerichtete Politik ab Oktober kaum noch möglich – völlig unabhängig davon, dass Estrada als expliziter Hardliner kaum die notwendigen Kompromisse eingegangen wäre, die einen fundamentalen Richtungswandel ermöglichen hätten.

Einen rigorosen Richtungswandel versprach die Amtsnachfolgerin Estradas und vorherige Vizepräsidentin Gloria Macapagal-Arroyo. Schon in ihrer ersten Radioansprache als Präsidentin am 30.1.2001 betonte sie, dass „We must begin in earnest the task of rebuilding Mindanao, of achieving peace and oneness as a people, as a nation“ (Gloria Arroyo, zit. nach: Arguillas 2003) und wenig später versprach sie eine Politik des „all-out peace.“

Innerhalb weniger Wochen schuf sie mehrere Gremien, die sich der Mindanao-Problematik widmen sollten. Das Amt des Presidential Assistant for

Mindanao besetzte sie mit Jesus Dureza, einem Zivilisten, der selbst aus Mindanao stammte und sie berief ein Verhandlungsteam, dem ausschließlich Personen aus Mindanao angehörten.

Die Aktivitäten waren schnell von Erfolg gekrönt. Noch im März einigten sich Regierung und MILF in einem Dokument auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen, in dem die Regierung zusagte alle in der Vergangenheit eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen zu respektieren. Einer weiteren Forderung der MILF nachgebend, sollten die Verhandlungen nicht mehr bilateral in den Philippinen, sondern im Ausland und unter der Schirmherrschaft der OIC oder eines ihrer Mitgliedsländer geführt werden.

Wie schon im Jahr 1999 sahen die Entwicklungen in der Verhandlungsarena – diesmal in Malaysia und Libyen – sehr erfolgversprechend aus. Die militärische Seite versprach Deeskalation und Stabilität, nachdem beide Seiten erklärt hatten, keinerlei offensive Operationen mehr durchzuführen. Schon am 22. Juni 2001 konnte nach 1976 ein zweiter Vertrag von Tripolis<sup>40</sup> unterzeichnet werden, in dem sich die MILF und die philippinische Regierung jenseits der Rhetorik gemeinsamer Friedensverpflichtung auf eine Vielzahl von relativ detaillierten Punkten einigten. Diese umfassten die folgenden zentralen Aspekte:

- Es sollte ein Monitoring Team mit Vertretern der OIC gebildet werden, das die Einhaltung des 1997 unterzeichneten Waffenstillstandsabkommens überwachen sollte;
- Die MILF „shall determine, lead and manage rehabilitation and development projects in conflict affected areas, except when public funds are involved, in which case Government procedures and rules will be observed“ (Vertragstext vgl. Mindanao.com 2002);
- Beide Parteien garantierten, dass die durch die Gewalt vertriebenen Menschen (Internally Displaced People – IDP) an ihre früheren Wohnorte zurückkehren könnten und mit aller notwendigen finanziellen und technischen Unterstützung versehen würden, die sie für den Neubeginn bräuchten und dass ihnen darüber hinaus Reparationen zustünden „for their properties lost or destroyed by reason of the conflict“ (ebd.).
- Beide Konfliktparteien stimmten zu, dass die zukünftige Stellung der traditionellen Landrechte (ancestral domains) der Moro in Verhandlungen diskutiert werden muss „in order to address the humanitarian and economic needs of the Bangsamoro people and preserve their social and cultural heritage and inherent rights over their ancestral domain“ (ebd.).

40 Offiziell firmiert dieser Vertrag schon als Friedensvertrag „Agreement on Peace between the government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front“.

Diesem Meilenstein auf dem Weg zum Frieden folgten in den Folgejahren eine Reihe von Übereinkünften, die sich spezifischen Problemstellungen widmeten.<sup>41</sup>

Begleitet wurden die Erfolge in der Verhandlungsarena freilich durchgängig von bewaffneten Zwischenfällen, deren Urheber im Dunklen blieben. Immer wieder wurde der MILF vorgeworfen kriminellen Elementen und Repräsentanten der Jemaah Islamiya (JI) Schutz zu gewähren.

Nichtsdestoweniger gelang es der Regierungsdelegation bei den Verhandlungen bis Anfang Februar 2003, einen Vertragsentwurf zu entwickeln, der der MILF unterbreitet werden sollte und den hoffnungsvollen Titel trug: „Peace Agreement between the government of the Philippines represented by the Government Peace Negotiating Panel and the Moro Islamic Liberation Front/Bangsamoro Islamic Armed Forces represented by the MILF Negotiating Panel.“<sup>42</sup> Am 10.2.2003 wurde der Entwurf des Regierungspanels den Vertretern von Exekutive und Legislative vorgelegt: dem Sprecher des Parlaments Jose de Venecia, dem Senatspräsidenten Franklin Drilon sowie der Präsidentin.

Genau einen Tag später, am 11.2.2003, begann eine großangelegte Militäroffensive in Pikit (Nord-Cotabato). Wie schon drei Jahre vorher schlug die durchaus erfolgsversprechende Verhandlungsstrategie der Regierung in eine rein militärische, auf Vernichtung des Gegners gerichtete Strategie um. Wieder galt die Offensive den zentralen Lagern der MILF, wie schon früher wurde argumentiert, dass das Ziel der Angriffe nicht die MILF sei, sondern kriminelle Elemente (vor allem die sogenannte Pentagon Gruppe), die in Territorien Zuflucht gesucht hätten, die von der MILF kontrolliert würden. Wieder einmal schienen die Akteure der Verhandlungsarena vom Handeln der Akteure der Gewaltarena überrascht worden zu sein. Unter dem Feuer der

---

41 Unterzeichnet wurden u.a. die „Implementing Guidelines of the Security Aspect of the Tripoli Agreement“, das „Manual of Instructions for the Coordinating Committee on the Cessation of Hostilities“ sowie die „Implementing Guidelines of the Humanitarian, Rehabilitation, and Development Aspects of the Treaty“.

42 Selbst dieses, vielen offensichtlich schon zu weit gehende Dokument beinhaltete Klauseln, die für die MILF in Anbetracht der Konfliktgeschichte unannehmbar sein mussten. Zwar wurde angeboten, dass die Grenzen der ARMM durchaus ausgeweitet werden könnten, doch war auch dieses Angebot wie alle vorangegangenen wieder an die Zustimmung der betroffenen Bevölkerungsmehrheit gekoppelt – in Anbetracht der zumeist erdrückenden christlichen Mehrheiten eine Übung mit bekanntem Ausgang. Darüber hinaus wurde die Demobilisierung der MILF-Einheiten innerhalb von dreißig Tagen nach Vertragsunterzeichnung gefordert und dafür eine staatliche Sicherheitsgarantie für die ehemaligen MILF Kämpfer gegeben und versprochen, dass die Regierung „shall provide MILF members, their families and communities assistance for productive endeavors, education, skills and livelihood training and give them priority for hiring in developmental projects“ (Peace Agreement, zit. nach: MindaNews online 2003).

Offensive verkündete die neue Präsidentin, wie schon ihr Vorgänger, ein Ultimatum für die eigenen Verhandlungsführer. Die Ergebnisse der Aktion glichen denen der Offensive von 2003: die MILF verlor die von ihr kontrollierten Territorien, allerdings stabilisierte sich ein Gleichgewicht, sobald die Guerilla „im Volk schwamm, wie der Fisch im Wasser“. Die kurzfristigen militärischen Erfolge resultierten im Zusammenbruch der Verhandlungen und in einer Eskalation der Gewalt, von der auch zunehmend die Zivilbevölkerung betroffen war. Nach weitestgehend ergebnislosen mehrmonatigen militärischen Auseinandersetzungen einigten sich die Konfliktparteien auf einen beidseitigen Waffenstillstand, der am 19.7.2003 in Kraft trat.

Anders als nach den vorangegangenen Waffenstillständen weigerte sich die MILF diesmal die formalen Verhandlungen wieder aufzunehmen. Sie blieben bis zum Ende des Jahres ausgesetzt. Allerdings wurden innerhalb weniger Monate mehrere informelle Gespräche in Malaysia geführt, die die Optionen eruieren sollten, die formalen Verhandlungen wieder aufzunehmen.

2004 gelang es, die schon vor der Offensive von 2003 geplante internationale Beobachtermission (International Monitoring Team, IMT) unter Führung Malaysias vor Ort zu etablieren. Die IMT erwies sich in den letzten Jahren als entscheidende Institution mit deren Hilfe wiederholt Eskalationsprozesse, die leicht zum Wiederaufflammen des Krieges hätten führen können, eingedämmt werden konnten. Zentral für diesen Erfolg war, dass es der IMT gelang als neutrale Macht autoritative Interpretationen der Zwischenfälle zu liefern, so dass die Konfliktparteien nicht mehr, wie in der Vergangenheit ihre eigenen „Wahrheiten“ durchsetzen konnten. Der IMT folgte eine gemeinsam von Vertretern der MILF und der Regierung besetzte Ad Hoc Joint Action Group, die vor allem mit der Aufgabe betraut war, sich dem Problem krimineller Gewalt in der Region anzunehmen.

Im Oktober 2005 wurde wieder einmal ein Durchbruch in der Verhandlungsarena berichtet. Die Philippinen und die MILF sollten sich im Prinzip darüber geeinigt haben „to allow a Bangsamoro government to draft its own charter, impose its own tax system, form and maintain legal and financial institutions necessary for the development of an expanded, progressive Muslim Mindanao region“ (Philippine Daily Inquirer 2005: 1). Nun schien der Frieden nur noch eine Frage von Monaten. Allerdings lässt sich auch mehr als ein Jahr später noch festhalten, dass für die zentralen Fragen, insbesondere die der ancestral domains (d.h. der traditionellen Landrechte) keine für beide Seiten gangbare Lösung gefunden worden ist, so dass sich an der grundlegenden Situation eines Waffenstillstands nichts geändert hat.

Auch aus der Analyse dieser Prozesse von Verhandlung und Gewalt lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen:

- In den vier Jahren der bilateralen Verhandlungen ohne externe Mediatoren waren die Fortschritte gegenüber den späteren Jahren kaum geringer.

- Weder eine rein bilaterale noch eine internationale Verhandlungsarena sind Garanten gegen Rückfälle in der Gewaltarena. Unabhängig von den Strukturen der Verhandlungsarena führten militärische Offensiven der Regierung wiederholt zum zeitweiligen Aussetzen/Zusammenbruch der Verhandlungen.
- Die Internationalisierung der Beobachtung des Gewaltverhaltens erwies sich als zentraler Schritt, durch den Eskalationsprozesse frühzeitig abgebrochen werden konnten, da mit der internationalen Beobachtermission eine von allen Seiten akzeptierte Instanz geschaffen worden war, die die „Wahrheit“ über bewaffnete Zusammenstöße autoritativ verkünden konnte. Rein bilaterale Mechanismen, die ebenso wie Mechanismen zivilgesellschaftlicher Akteure, erwiesen sich entweder als zu schwach, oder wurden zwischen den legitimatorischen Fronten zerrieben. Internationale Beobachter mit einem robusten Mandat können demgegenüber die notwendige Stärke entwickeln, die es braucht, um sich gegen die Konfliktparteien durchzusetzen.
- Gelingt es, Wahrheitsregime – hier konkret die IMT – zu etablieren, dann sind diese eine große Hilfe dabei Gewaltspiralen zu deeskalieren, da sie die opportunistische Rahmung von Zwischenfällen durch die Gewaltakteure selbst unmöglich machen, oder zumindest extrem erschweren. Genau deshalb konnte es gelingen eine Vielzahl kleiner lokaler Zusammenstöße, die in der Vergangenheit wohl dazu benutzt worden wären Gewalt zu eskalieren, zu isolieren und als Resultate lokaler Ursachen zu bestimmen. Damit wird eine Vermutung der Vergangenheit zur Gewissheit: Viele Zusammenstöße, die gern politisch im Rahmen des Makro-Konfliktes gerahmt werden, sind ihrer eigentlichen Natur nach Auseinandersetzungen zwischen lokalen Gruppierungen; konkret vielfach Auseinandersetzungen im Rahmen von Clan-Konflikten bei denen eine Seite Zugang zu staatlichen Kräften (Polizei, CAFGU, Militär) und die andere zu einzelnen MILF-Kommandeuren mit den ihnen unterstellten Truppen hat (hierauf wird im Detail noch in Kap. 4 eingegangen).

## Die Makro-Dynamiken interethnischer Gewalt

Der Konflikt in Mindanao wurde in seinem Verlauf durch eine Vielzahl von Faktoren mitbestimmt, die bei der Entstehung keine Rolle gespielt haben. Die umfassenden Zerstörungen und die vielfach auch gegen Zivilisten gerichteten Strategien, mit denen das Militär die Guerilla zu vernichten suchte, vergrößerte nicht nur deren Unterstützung in der Bevölkerung, sondern verlieh auch deren Geschichtsinterpretation ein hohes Maß an Legitimität. Erklärungsbedürftig ist nicht so sehr das extrem hohe Maß der Gewalt in den ersten Bürgerkriegsjahren, als vielmehr das Wiederaufflammen der Thematik nach dem

Sturz von Ferdinand Marcos und die Rückkehr massiver Gewalt nach dem Friedensschluss von 1996. Ersteres lässt sich direkt aus der Rückkehr der Philippinen zur Demokratie ableiten. In diesem Zusammenhang wurden Rechte wieder thematisiert, die unter der Diktatur als zu den Akten gelegt galten. Dass die MNLF auch im letzten Jahrzehnt der Herrschaft von Marcos weiterbestand, war aus Sicht des Systems kein fundamentales Problem gewesen, solange die Organisation de facto vor Ort bedeutungslos blieb und die lokale Kontrolle durch die muslimischen Verbündeten des Diktators sichergestellt werden konnte. Das Thema der Selbstbestimmung der Moros kehrte erst mit der Rückkehr zur Demokratie auf die politische Agenda zurück und zwar genau deshalb, weil das neue Regime als normatives Gegenmodell zur Diktatur angetreten war und dementsprechend von sich aus entsprechende Anliegen ernst nahm. Demokratisierung nährte damit zum einen die Hoffnung auf eine endgültige Lösung der Rebellionsproblematik und stärkte gleichzeitig die politische Bedeutung des Moro-Problems, da dieses als eine Erbschaft der Marcos-Diktatur interpretiert wurde. Das neue, stark normativ begründete Regime garantierte nicht nur eine neue Prominenz für die Thematik an sich, sondern ermöglichte auch die Rückkehr vieler Akteure, die in den Jahren davor durch die Kooptationsstrategie von Marcos und die Bereitschaft vieler muslimischer Lokalpolitiker zur Kooperation mit dem Regime, kaltgestellt worden waren. Allerdings erwies sich die neue Demokratie nicht als Allheilmittel für die Lösung ethnisch fundierter gewaltsam ausgetragener Konflikte.

Am Fall der Muslime im Süden der Philippinen lässt sich vielmehr aufzeigen, dass auch stabile semi-Demokratien wie die Dritte Republik (1946-1972) und die nach-Marcos Ära (seit 1987) die zunehmende Zuspitzung von Marginalisierungserfahrungen ethnisch oder kulturell differenzierter Minderheiten nicht unbedingt besser zu verarbeiten wissen, als autokratische Systeme. „Democraticity“ an sich hat nicht notwendigerweise zivilisierende Wirkung. Vielmehr drohen unter der „real existierenden Demokratie“ Einigungsprozesse durch die hohe Obstruktionsfähigkeit einer großen Zahl heterogener Veto-Mächte immer wieder aus dem Gleis geworfen zu werden. In der Dritten Republik fanden sich keinerlei politische Mechanismen, die dem kollektiven Egoismus der hegemonialen Gruppe Einhalt geboten hätten. Vielmehr wurden die Minderheiten und die von ihnen besiedelten Gebiete als Verschiebemasse zur Lösung von Problemen anderer (der nationalen Elite mehr am Herzen liegenden) Regionen benutzt. In der Vierten Republik (seit 1987) sank das Gewaltniveau gegenüber dem letzten Jahrzehnt der Diktatur (1976-1986) paradoxerweise nicht, sondern blieb zeitweilig stabil, um dann nach einem Jahrzehnt und dem erfolgreichen Abschluss eines Friedensvertrages, durch den die „klassische“ Guerilla entwapfnet und kooptiert wurde, deutlich zu steigen.

Sowohl Marcos (1976) als auch Ramos (1996) gelang es durch clevere Politik Teile der Guerilla zur Aufgabe zu bewegen und in das System zu integrieren. Beide boten einen ähnlichen „Preis“ im Gegenzug für die Aufgabe der bewaffneten Rebellion: Teilhabe und Integration in bestehende bzw. Errichtung neuer Patronagenetzwerke. Die beiden kooptierten Gruppen zahlten im Gegenzug mit der de facto Aufgabe all ihrer politischen Reformforderungen. Beide Arrangements zielten jedoch gleichzeitig darauf, durch Ko-optation von Teilen der Guerilla die „Restbestände“ um so leichter vernichten zu können, was weder Marcos nach 1976 noch Ramos und seinen Nachfolgern seit 1997 gelang.

Trotz der Systemtypus-übergreifenden Ähnlichkeiten gilt es einen Unterschied im Auge zu behalten: die Notwendigkeit in der Demokratie, die Zahl der Toten unter der Zivilbevölkerung möglichst niedrig zu halten und in Phasen relativer Ruhe Maßnahmen zu initiieren, um – möglichst mittels realer Hilfen, zumindest aber in Form symbolischer Politik – die in Bombardements, willkürlichen Verhaftungen und Folter liegende autoritäre Symbolik zu überschreiben. Freilich sind auch hier die Unterschiede zu den Praktiken der Diktatur vor allem quantitativer, nicht aber qualitativer Natur. In mancher Hinsicht überraschend ist der Vergleich der Gewaltstrukturen: Während die Diktatur die erste Hochphase der militärischen Auseinandersetzung sah, war die zweite Phase durch ein relativ niedriges Gewaltniveau gekennzeichnet. In den Jahren nach dem (gescheiterten) Friedensvertrag von Tripolis lebten Guerilla und Staat im wesentlichen „friedlich“ nebeneinander. Es finden sich keine konzertierten Offensiven, in denen die Staatsmacht versucht hätte, die geschwächte Guerilla zu vernichten. Diese Art der Duldung bestand im wesentlichen bis zum Friedensvertrag von 1996. Danach versuchte der demokratische Staat in mehreren militärischen Offensiven die Nachfolgerin der MNLF, die MILF, zu vernichten, oder zumindest so zu schwächen, dass sie in der Verhandlungsarena einen Friedensvertrag zu schlechten Konditionen unterschreibt. Im Ergebnis lässt sich sagen, dass trotz der Stabilisierung der Demokratie deren Handeln nicht eindeutig verhandlungsorientierter wurde, sondern im Gegenteil die militärische Option einen festen Platz als Ergänzung und Alternative zum politischen Weg erlangte.

### **3.2.4 Das Zusammenspiel von Struktur, Akteur und Prozess in der Genese und Perpetuierung des gewaltsamen Konfliktes im muslimischen Süden der Philippinen**

Erwachsen ist der Konflikt zu großen Teilen aus einer aktiv von der Regierung über lange Zeit vorangetriebenen Politik der Besiedelung muslimischer Regionen durch christliche Transmigranten aus anderen, christlichen, Regionen der Philippinen. De facto handelt es sich um eine klare Ausprägung inter-

nen Kolonialismus in der spezifischen Form des Siedlerkolonialismus, durch den die einheimische Bevölkerung die Kontrolle über große Teile ihrer Heimatregion verlor und vielfach auf den Status einer ungeliebten und verachteten Minderheit reduziert wurde. Mit dem Abschmelzen freien Landes und dem Verlust von Rückzugsgebieten für die Moros wurden die Frontlinien zwischen diesen und den christlichen Immigranten immer deutlicher und schärfer ausgeprägt.

Die sich für die muslimische Bevölkerung zunehmend verschlechternde strukturelle Position in ihrer Heimatregion, aber auch im nationalen Ganzen führte schließlich nach langen Jahren des Protests zur bewaffneten Rebellion. Diese Analyse ließe vorderhand den Schluss zu, dass die Ethnisierung der Situation wachsender struktureller multidimensionaler Marginalisierung letztlich instrumentell gewesen ist. Die Wahl der gemeinsamen muslimischen Religion als Fundament der kollektiven Identität der Bevölkerung der marginalisierten Peripherie ermöglichte es, anders als eine Mobilisierung auf Klassenbasis, eigenständige Rechte zu formulieren, die auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts der Völker eingefordert werden konnten. So konnten die besonderen Rechte der Muslime (aber auch der Lumad) auf der Grundlage ihres Status als indigene Bevölkerung betont werden, wohingegen die christlichen Bewohner eindeutig als Siedler „in einem fremden Land“ identifiziert werden konnten.

Darüber hinaus erscheint in Anbetracht der Geschichte des, die verschiedenen ethnischen Gruppen der Muslime übergreifenden, massiven und über Jahrhunderte erfolgreichen anti-kolonialen Widerstandes der Moros, religiös basierte Ethnisierung als eine rationale Strategie der Identitätsbildung, die auf signifikanten präexistenten Bestandteilen aufbauen konnte. Die gemeinsame Sprache einer muslimischen Identität versprach auch, eine Reduktion der Transaktionskosten im Prozess der Konstruktion der neuen kollektiven Identität. Sie ermöglichte es, die eigene Identität als Gegenbild zur der, alle ethnisch disparaten Siedlergemeinschaften einigenden christlichen Identität zu entwickeln. Nicht zuletzt erwies sich die radikale Ethnisierung und die daraus abgeleitete Forderung auf Selbstbestimmung und das Recht auf bewaffneten Widerstand gegen den als kolonial definierten Staat als notwendige Voraussetzung für einen zumindest partiellen Elitewandel in der muslimischen Bevölkerungsgruppe. Die beiden in den 1950er und frühen 1960er Jahre entstehenden Gegeneliten hätten im traditionellen Rahmen keine, oder nur sehr geringe Chancen gehabt, an prominenter Stelle einen, ihrer modernen Qualifikation adäquaten Platz in der Politik zu finden. Die Ideologisierung der Identität, die Neubestimmung des politischen Raumes in der Sprache nationaler Selbstbestimmung der Moros und ihres Kampfes um Selbstbestimmung, ermöglichte es ihnen, eigene Legitimationsstrukturen für eine prominente politische Führungsrolle aufzubauen und im Verhandlungsprozess mit der tradi-

tionalen Datu-Elite wie auch der nationalen Führung zu verhandeln. Diese „opportunistische“ Motivationstruktur bildete die Grundlage für das Gros der Versuche des Staates den Konflikt zu lösen. Durchgängig zielte die politische Elite darauf ab, in mehr oder weniger individuell zugeschnittenen Deals die wichtigen Führer der revolutionären Gegenelite durch die Überlassung von Patronageposten in das System zu kooptieren – eine Strategie, die im Gefolge des gescheiterten Friedensvertrages von Tripolis von 1976, aber auch nach 1996 sehr erfolgreich angewandt wurde.

Obleich sich viele muslimische Revolutionäre in das politische System kooptieren ließen wäre es falsch, anzunehmen, dass der religiösen Identität nur die Stellung eines Sekundärphänomens zukommt. Die Bestimmung des Konflikts als ethnokulturell fundiert verschleiert nicht anders gelagerte Ausbeutungsstrukturen. Sie verhindert auch nicht, etwa im Sinne des marxischen falschen Bewusstseins die Solidarisierung der benachteiligten und ausgebeuteten Bevölkerungsgruppen. Festzuhalten ist vielmehr, dass die Trennlinien von Christen und Muslimen weit in die spanische Kolonialgeschichte zurückreichen. Die Grundlage der kollektiven Stereotypenbildung wurde in den Jahrhunderten spanischer Herrschaft mit ihren wiederholten Versuchen der gewaltsamen Unterwerfung der muslimischen Territorien gelegt. Untermuert und vertieft wurden die Gräben durch die seit dem frühen 20. Jahrhundert verfolgte Politik der gezielten Besiedelung Mindanaos mit christlichen nicht-indigenen Bevölkerungsgruppen. Diese fand mit der Souveränität der Philippinen nicht etwa ihr Ende, sondern wurde sogar noch einmal verstärkt. Insofern als die Philippinen als plurale Gesellschaft gefasst werden können (und das ist nur in begrenztem Maß sinnvoll), herrscht eine Form hierarchischer Pluralität vor. Für den Fall der Muslime im Süden heißt dies konkret, dass sie nur mit untergeordnetem Status in den öffentlichen Raum integriert und durch aktive Transmigrationspolitik in ihren Heimatregionen vielfach marginalisiert sind.

Dominant war im Prozess der inneren Kolonisierung jedoch nicht der Versuch die Muslime mit untergeordnetem Status in eine von der Metropole diktierte ökonomische Ordnung einzubinden, sondern sie durch Siedlergemeinschaften zu verdrängen. Siedlerkolonialismus macht selbst eine hierarchische Inkorporation immer prekär, da sie nicht als dauerhaft, sondern nur als Übergangsphase auf dem Weg zur Lösung der Problematik durch umfassende, alldurchdringende Besiedelung verstanden wird.

Obleich die Entwicklung des Moro-Nationalismus durchaus als ethnisch fundierter Gegennationalismus gegen einen christlich geprägten staatlichen Nationalismus und damit als ein „sekundärer Nationalismus“ verstanden werden kann, bleibt festzuhalten, dass die identitätsrelevante kognitive Kategorie der Moros/Muslime zunächst als zentrale Kategorie zur Definition des signifikanten Anderen durch die Kolonialmacht und den philippinischen Staat

selbst Verwendung fand. Sie ging als Fremdzuschreibung der Selbstzuschreibung voraus; und als Fremdzuschreibung diente sie zur Bestimmung einer Gruppe, die es zu unterwerfen galt.

Festzuhalten ist, dass Ethnisierung schon die frühen staatlichen Politiken durchdringt. Ethnizität ist kein Ergebnis von ökonomischer, sozialer oder politischer Marginalisierung, vielmehr bildet Ethnisierung die Landkarte, auf deren Grundlage bestimmt wird, gegen wen welche Formen der Ausbeutung und Kolonialisierung legitimerweise angewandt werden können. In diesem Sinn ist Ethnizität eine über Zeit entwickelte kognitive Landkarte der in den Philippinen ansässigen Gruppen, durch die spätere Strukturen der Interdependenz bestimmt wurden. Nur weil die Muslime und Lumad auf Mindanao, wie auch die indigenen Gruppen in den Cordilleras auf je eigene Weise nicht als Besitzer ihres Landes gefasst wurden, nur weil und soweit deren soziale Organisationsformen als staatlichem Handeln nachgeordnet bestimmt wurden und die Menschen selbst als weitgehend rechtlos begriffen wurden, war eine Politik der staatlich tolerierten und vielfach geförderten Transmigration möglich, die die Vernichtung der betroffenen Gruppen billigend in Kauf nahm, auch wenn sie nicht explizit darauf abzielte.

### **3.3 Sri Lankas Bürgerkrieg: Strukturelle Ursachen der Gewaltspirale und das Friedenspotenzial politischer Akteure**

Unser zweiter Fall Sri Lanka – eine der ältesten Demokratien der Dritten Welt – befindet sich bereits seit 1983 in einem offenen Bürgerkrieg der trotz eines 2001 geschlossenen Waffenstillstands immer noch andauert. Dieser Bürgerkrieg wird zwischen der singhalesischen Mehrheitsbevölkerung und einer Rebellenorganisation der tamilischen Minderheit, den Tamil Tigers of Tamil Eelam LTTE, geführt und ist in der Regel als ethnischer Konflikt klassifiziert. Die Vorstellungen ethnischer Identitäten und verfestigter Gruppenkohärenz entwickelten sich in Sri Lanka im 19. und 20. Jahrhundert. Bestimmte Konzepte von Rasse, Sprache, Religion und Kultur sind heute wesentliche Elemente der Gruppenidentität der beiden Bevölkerungsgruppen geworden. Ähnlich den Muslimen auf den Philippinen werden die Tamilen von den Singhalesen in der Funktion des symbolisch Anderen wahrgenommen – in Abgrenzung zu ihnen formt sich die eigene Identität bzw. Ethnizität. Anders als bei den Muslimen kann man in Sri Lanka aber nicht davon sprechen, dass die Politik des Staates darauf zielte, die Tamilen zu assimilieren, dies war unmöglich wegen der „ethnischen Andersartigkeit“. Stattdessen versuchten die Singhalesen sich aktiv als Gruppe abzugrenzen und die Tamilen aus dem Staat auszugrenzen. Die Selbstbegrenzung der singhalesischen Mehrheitsbevölkerung (über die singhalesische Sprache, buddhistische Reli-

gion) und der aufkommende singhalesische Nationalismus bewirken wiederum, dass sich auch die Tamilen über bestimmte ethnische Merkmale (tamilische Sprache, dravidische Kultur) abzugrenzen beginnen.

Auf Seite der Singhalesen entwickelte sich mit Hilfe von „ethnischen Unternehmern“ aus dieser heute als primordial wahrgenommenen Gruppen-tradition ein ökonomischer, politischer und kultureller Unbedingtheitsanspruch, der die tamilische Minderheit von den wirtschaftlichen Ressourcen abschnitt, ihre politische Partizipation beschränkte und ihre kulturelle Identität bedrohte. Der vorliegenden Arbeit ist Ethnizität als ein Strukturmerkmal zugrunde gelegt in der Überzeugung, dass die ideologische Rahmung einer konstruierten Ethnizität wesentlichen Einfluss auf den Verlauf und das Niveau des Konfliktes und die Verhandlungen zwischen der singhalesischen und tamilischen Bevölkerungsgruppe hatte. Doch obwohl Ethnizität als Legitimationsdiskurs eine wichtige Rolle spielt, erklären sich der Konflikt und die Versuche seiner Lösung nicht allein hieraus, sondern nur im Zusammenspiel mit anderen politischen und ökonomischen Faktoren. Diese sollen im Folgenden herausgearbeitet werden. Dabei wird zuerst auf die sozioökonomische Dimension des Konfliktes eingegangen. Um die Position der Minderheit im sri lankanischen Wirtschaftssystem bestimmen zu können, wird ein kurzer Überblick über die allgemeine wirtschaftliche Performanz des Landes gegeben, bevor auf die Lage der Tamilen eingegangen wird. Anschließend werden der Einfluss des politischen Systemtyps und der in ihm agierenden Hauptakteure auf die Genese und den Verlauf des Konfliktes analysiert. Schließlich wird das Zusammenspiel dieser Faktoren anhand des Kriegs- und Verhandlungszyklus, wie er sich seit Ausbruch des offenen Bürgerkrieges 1983 gestaltet, begutachtet.

### **3.3.1 Stufen und Dimensionen der Marginalisierung der tamilischen Minderheit**

Die gesamt-nationale Wirtschaftsentwicklung Sri Lankas und ihre Bedeutung für die Marginalisierung der Tamilen

Die britische Kolonialherrschaft führte in Sri Lanka zu einem dramatischen ökonomischen und politischen Wandel. In den singhalesischen Gebieten entwickelte sich eine Plantagenstruktur, an deren Erschließung die indigene Elite beteiligt wurde – Groß-Grundbesitzer war das vorherrschende „Berufsbild“ auf Seiten der singhalesischen Elite. Demgegenüber blieb das tamilische Territorium ökonomisch weitgehend unerschlossen. Die tamilische Elite ging stattdessen (überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil) in den kolonialen Verwaltungsbereich und die akademischen Berufe. Diese quasi sektorale Trennung wurde nach der Unabhängigkeit aufgehoben und die beiden Grup-

pen traten in unmittelbare Konkurrenz zueinander um die lukrativen „white-collar Jobs“. Auf Ebene der gemeinen Bevölkerung konkurrierten die Gruppen um Staatsleistungen und ebenfalls um Arbeitsplätze. Die Zurückdrängung und Ausgrenzung der Tamilen muss deshalb auf dem Hintergrund der gesamt-nationalen wirtschaftlichen Entwicklung Sri Lankas gesehen werden. Grundlegend sind die gleichzeitige Ressourcenverknappung nach der Unabhängigkeit und der steigende Anspruch der Bevölkerung auf Staatsleistungen bzw. der Wunsch nach qualifizierten Arbeitsplätzen. Diese Forderungen konnten, angesichts eines mäßigen Wirtschaftswachstums, von keiner Regierung erfüllt werden. Bestenfalls konnten die Politiker eine ausgewählte (ethnische) Klientel bedienen. Da die Regierungen nach der Unabhängigkeit von der Mehrheitsbevölkerung, den Singhalesen, gestellt wurden, resultierte diese Entwicklung in einer fundamentalen sozio-ökonomischen Marginalisierung der Tamilen. Hinzu trat eine „Landnahmepolitik“ der Regierung, die die tamilische Minderheit auch territorial marginalisierte: tamilische Siedlungsgebiete im Osten wurden mit singhalesischen Neusiedlern durchsetzt. Obgleich die Immigranten sozial nicht besser gestellt waren als die verdrängten Tamilen, fand sich keine „Verbrüderung“ der Marginalisierten. Der wachsende Konkurrenzdruck führte vielmehr zu zunehmender Gewalt zwischen ihnen. Die Konflikte zwischen den Bevölkerungsgruppen weiteten sich schließlich 1983 zu einem Bürgerkrieg aus. Diese sozio-ökonomische Marginalisierung wird im Folgenden dargestellt.

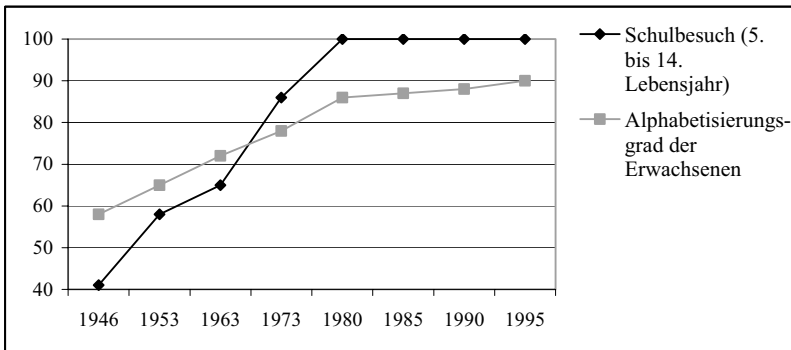
Trotz der Tatsache, dass Sri Lanka gemessen am Pro-Kopf-Einkommen zu den ärmsten Ländern der Welt gehörte, war die allgemeine Lebensqualität bis in die 1980er Jahre relativ hoch. U.a. besaß Sri Lanka eines der besten Erziehungssysteme in Asien, die Ausbildung war einschließlich des Studiums kostenlos (d.h. staatlich finanziert). Allerdings erhielt nur ein geringer Anteil der Studierfähigen tatsächlich die Zulassung zum Studium.<sup>43</sup> Doch die Alphabetisierungsquote lag schon 1990 bei 88 Prozent.<sup>44</sup>

---

43 Schätzungen liegen bei nur sechs Prozent der Bewerber (vgl. Baxter et al. 1993: 307).

44 Für detailliertere Daten vgl. die entsprechende Internetseite des Department of Census and Statistics - Sri Lanka 2005.

Abbildung 6: Sozialindikatoren: Schulbesuche und Alphabetisierungsrate der Erwachsenen 1946-1995 nach Jahren



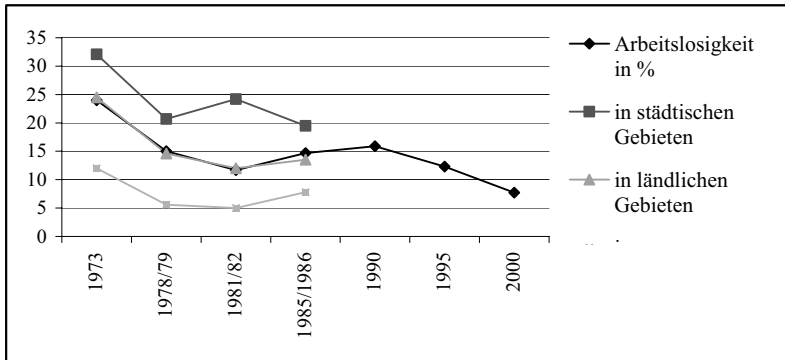
Quelle: Rotberg 1999: 91f.

Diese positive Entwicklung besaß zugleich „negative“ Aspekte: Ab Mitte der 1970er Jahre gab es einen Überschuss gut ausgebildeter Jugendlicher, für die weder im privaten noch im staatlichen Sektor angemessene Arbeitsplätze zur Verfügung standen. Ein gravierendes Problem stellte daher die hohe Jugendarbeitslosigkeit dar. 1970 waren 14 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung arbeitslos, 1975 schon 25 Prozent. Problematisch für die Gewaltentwicklung war, dass sich die Arbeitslosen vorwiegend aus jungen Menschen der ländlichen Gebiete rekrutierten, die zudem einen hohen Bildungsabschluss und hohe Erwartungen besaßen (vgl. Fricke 2002). Die Entwicklungserwartungen dieser an- und ausgebildeten und z.T. hochpolitisierten Jugendlichen konnte der sri-lankanischen Staat angesichts eines nur mäßigen Wirtschaftswachstums nicht erfüllen. Die Jugendlichen fühlten sie sich vom Staat, insbesondere den herrschenden Eliten vernachlässigt. Wenn auch festgestellt werden muss, dass es bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit insgesamt z.T. um perzipierte (subjektiv-relative) Deprivation handelt. Dies belegen die absoluten Arbeitslosenzahlen, die ab Mitte der 1970er Jahre wieder deutlich fallen (siehe die Abbildung auf der folgenden Seite). Gleichwohl führten die Politiken der Eliten dazu, dass sich hohe Entwicklungserwartungen hinsichtlich der staatlichen Versorgung und der Aufwärtsmobilität herausbildeten. Gleichzeitig fehlten aber ökonomische und finanzielle Mittel um die beruflichen und sozialen Erwartungen zu erfüllen; ebenso wie der politische Wille der Eliten, diese Gruppen an der politischen Macht partizipieren zu lassen.

Die nach objektiven Indikatoren im internationalen Vergleich relativ hohe Lebensqualität zeigt sich an weiteren Sozialindikatoren wie der Geburten- und Todesrate sowie der Kindersterblichkeit (siehe Abb. 8-10). Die Lebenser-

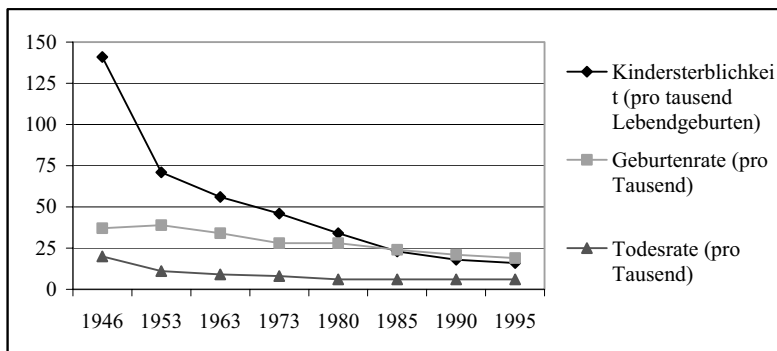
wartung lag im Vergleich zu anderen südasiatischen Staaten deutlich höher.<sup>45</sup> Zusätzlich bot die Regierung Programme zur Ernährungssicherung an. Vor 1979 hatte jeder z.B. den Anspruch auf eine kostenlose Ration Reis pro Woche bzw. erhielt Reis zu ermäßigten Preisen. Nach 1979 wurde das System durch Essensmarken ersetzt.

Abbildung 7. Arbeitslosigkeit in ausgewählten Sektoren und Jahren in Prozent



Quellen: z.T. Statistisches Bundesamt 1990, ferner Department for Census and Statistics - Sri Lanka online 2001.

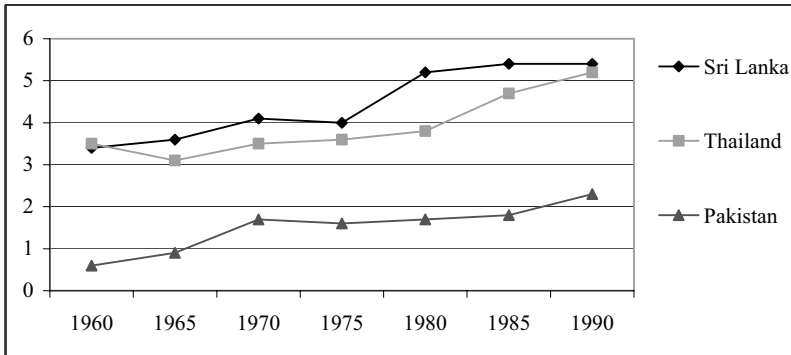
Abbildung 8: Sozialindikatoren Sri Lanka: Geburten- und Todesrate, Kindersterblichkeit 1946-1995



Quelle: Rotberg 1999: 91f.

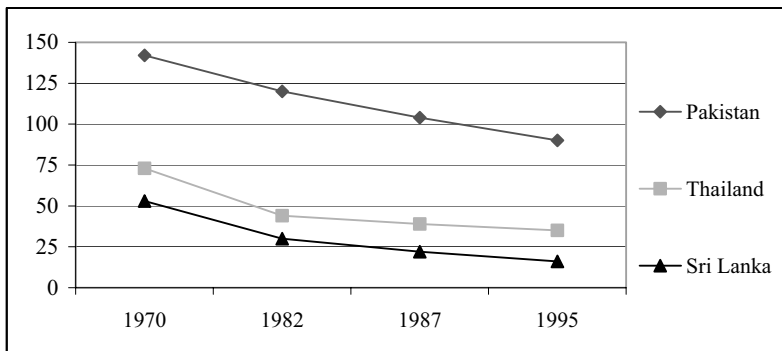
45 Erfasster Zeitraum 1977-1995 vgl. Rotberg 1999: 91f.

Abbildung 9: Sozialindikatoren Sri Lanka im Ländervergleich:  
Durchschnittliche Schulzeit 1960-1990 in ausgewählten asiatischen Staaten  
in Jahren



Quelle: Rotberg 1999: 92f.

Abbildung 10: Kindersterblichkeit 1970-1995 in ausgewählten asiatischen  
Staaten pro Tausend

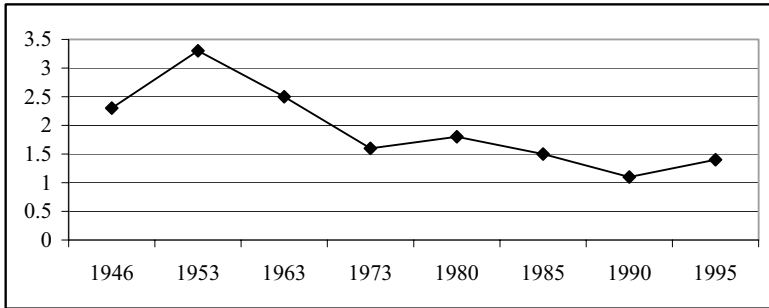


Quelle: Rotberg 1999: 92f.

Der sich beständig verbessernde Standard des Gesundheitssystems führte bis Anfang der 1950er Jahre fast zu einer Verdopplung der Bevölkerung. In den gewaltträchtigsten Jahren der sri lankanischen Geschichte – den 1970er und 1980er Jahren – in denen der Staat mit drei Jugendaufständen konfrontiert

wurde<sup>46</sup>, war die Gruppe der Jugendlichen, die ihre ökonomischen Erwartungen enttäuscht sahen, am größten.

Abbildung 11: Bevölkerungswachstum Sri Lanka 1946-1995 in Prozent



Quelle: Rotberg 1999: 91f.

Die politische Elite experimentierte in den Jahrzehnten seit der Unabhängigkeit mit einer Reihe von ökonomischen Modellen, die die Wirtschaftsleistung verbessern und höhere Wachstumsraten generieren sollten.

Unabhängig von der jeweils eingeschlagenen Strategie lässt sich feststellen, dass sich die meisten der Maßnahmen auf die singhalesischen Gebiete bezogen, während der tamilische Norden kaum berücksichtigt wurde. Es bestand eine erhebliche Diskrepanz zwischen den wirtschaftlich fortgeschrittenen Gebieten wie Colombo/West-Provinz und den schwachen, von der tamilischen Minderheit besiedelten Gebieten der Nord-Ost-Provinz, die nach Ausbruch des Bürgerkrieges zusätzlich von massiver Kriegszerstörung betroffen wurden. Die Regierungspolitik der Benachteiligung der tamilisch besiedelten Peripherie im Nordosten hat bis heute de facto weitgehend unverändert Bestand.

46 Hierbei handelt es sich um den Aufstand singhalesischer Jugendlicher durch die Janatha Vimukthi Peramuna (JVP) im Süden 1971 und 1987, sowie die Rebellion tamilischer Jugendlicher im Norden getragen von den Liberation Tigers of Tamil Eelam LTTE seit Mitte der 1970er Jahre.

Tabelle 4: Wachstumsraten Sri Lanka 1948-95 unter den verschiedenen Regierungen in Prozent

Zeitraum	Reales Wachstum des BIP	Bevölkerungswachstum	Wachstum des Pro Kopf BIP
1948-56: Populismus mit offener Wirtschaft	3,2	2,6	0,6
1956-60: Populismus mit kontrollierter Wirtschaft	4,3	2,5	1,7
1965-70: Begrenzte Liberalisierung	7,8	2,3	5,5
1970-1977: Rückkehr zur kontrollierten Wirtschaft	4,0	1,6	2,4
1977-83: Liberalisierung unter relativen Frieden	5,8	1,5	4,3
1983-95: Liberalisierung unter Bürgerkrieg	4,1	1,4	2,7
1948-95: Mittelwert	4,6	2,0	2,6

Quelle: Rotberg 1999: 90

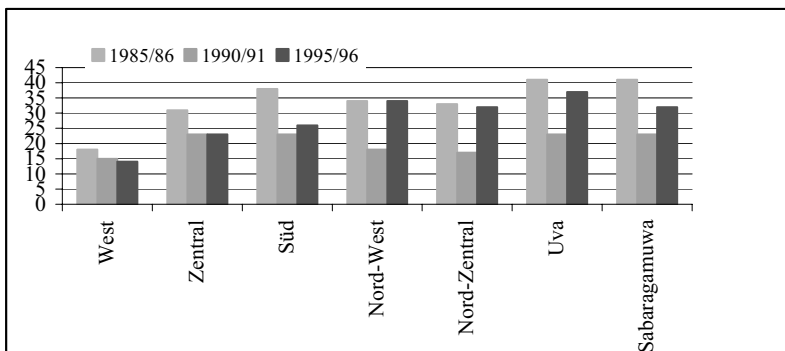
Die Marginalisierung der Tamilen vollzieht sich vor dem Hintergrund einer stark staatlich kontrollierten Wirtschaft und einem eher mäßigem Wirtschaftswachstum. Um die Forderungen der singhalesischen Massen nach staatlichen Leistungen zu erfüllen, erschien es der singhalesischen Elite am vorteilhaftesten, die Tamilen auszuschließen. Denn der Wohlfahrtsstaat expandierte trotz leerer Staatskassen von den 1950er bis Mitte der 1970er Jahre.<sup>47</sup> Der Staat förderte Pensionsprogramme, freie medizinische Betreuung und die kostenlose bzw. vergünstigte Versorgung mit Lebensmitteln, Düngemitteln und Benzin. Für wichtige Produkte existierten staatliche Preisbindungen, Außen- und Binnenhandel wurden verstaatlicht. Alle diese Maßnahmen erhöhten die Verschuldung des Landes und trugen wenig zur nachhaltigen ökonomischen Entwicklung bei. Im Gegenteil: Versorgungsengpässe, Inflation und Verschuldung waren die Folge. Dies führte schon Anfang der 1970er Jahre zu starker sozialer Unzufriedenheit und gewaltsamen Unruhen auch innerhalb der singhalesischen Gruppe. Auch der radikale politische und wirt-

47 1971-75 verdoppelte sich der Schuldenumfang, 1977 ein zweites Mal (vgl. Steinberg et al. 1981: 39).

schaftliche Kurswechsel nach 1977 unter Präsident Jayawardene konnte das Wirtschaftswachstum nur begrenzt erhöhen und führte noch zur Verarmung weiterer Bevölkerungsteile: Wohlfahrtsprogramme, Subventionen und ländliche Kleinkredite wurden gekürzt oder ganz aufgegeben. Die Rupie wurde abgewertet, Preis- und Importkontrollen wurden aufgehoben und Verstaatlichungen rückgängig gemacht. Die Wirtschaft zentrierte sich um die Hauptstadt Colombo (West-Provinz), während die Peripherie oft unterentwickelt blieb. Dieses Phänomen der Verarmung betraf in der Folge der Einschnitte gleichermaßen singhalesische wie tamilische Gebiete an den Peripherien des Landes; d.h. es war kein ethnisch konfiguriertes Phänomen (siehe Abb. 10 folgende Seite).

Gerade an der singhalesischen Peripherie (den südlichen Provinzen: Süd-, Uva-, Sabaragamuwa Provinz) registrierte man die Kürzungen, die zu weiterer Verschuldung und Verarmung der Landbevölkerung führten. Neben dem singhalesischen Süden, der die schlechteste wirtschaftliche Performanz des Landes hatte, machten aber auch die Tamilen eine ökonomische Zurücksetzung geltend. Anstelle einer Solidarisierung zwischen den zwei gleichermaßen marginalisierten Gruppen der Tamilen im Nordosten und der Singhalesen im ländlichen Süden, vertiefte sich die Wahrnehmung, der jeweils andere sei der direkte Konkurrent um begrenzte Ressourcen. Zu dieser Sichtweise trug wesentlich das Verhalten der singhalesischen Politiker bei, die zum einen Entwicklungsprogramme (z.B. im Bereich der Hydroelektrik und Bewässerung) auflegten, von denen nur Singhalesen profitierten und zum anderen die tamilische Gruppe, ob ihrer „unverschämten“ Forderungen nach mehr Beteiligung anprangerten.

Abbildung 12: Armutsindizes in Sri Lanka nach Provinzen, ausgewählte Zeiträume in Prozent



Quelle: Droogers 2000: 42

Seit den 1960er Jahren fanden sich die Tamilen in einer Situation der umfassenden Marginalisierung wieder. Diese wachsende mehrdimensionale Marginalisierung und die strukturelle Position der Tamilen in der sri lankanischen Gesellschaft werden im folgenden Kapitel erörtert. Demographisch werden sie zu einer Minderheit im eigenen Land, ökonomisch werden sie ausgegrenzt und politisch können sie der Mehrheit nichts entgegenstellen.

### Marginalisierung der Tamilen durch Sprachen-, Bildungs- und Einstellungs- und Entwicklungspolitik

Sri Lanka ist geprägt von ethnischer Vielfalt und der Anwesenheit fast aller Weltreligionen. Die Mehrheit der heutigen Bevölkerung stellten die Singhalesen mit 74 Prozent. Die größte Minderheit bilden mit 18 Prozent die Tamilen, die zweitgrößte Minderheitengruppe der Muslime stellen sieben Prozent der Bevölkerung (vgl. CIA - The World Factbook online 2002). Die Tamilen ließen sich in zwei große Gruppen aufteilen: die Ceylon-Tamilen (12,7 Prozent), deren Vorfahren seit Jahrhunderten in Sri Lanka lebten und die sogenannten Hochland- oder Estate-Tamilen (5,5 Prozent), die ab Mitte des 19. Jahrhunderts von der britischen Kolonialmacht als billige Plantagenarbeiter aus Indien angeworben wurden. Die einsetzende Kolonialisierung und Modernisierung der Insel bildete den Rahmen, in dem sich der Gegensatz zwischen den Bevölkerungsgruppen herausbilden konnte. Das friedliche Zusammenleben vor der Kolonialisierung war begünstigt durch die territorial getrennte Siedlungs-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur, die die Gruppen voneinander isolierte und den Kontakt begrenzte. Das Hauptsiedlungsgebiet der Ceylon-Tamilen, welches sie später als tamilisches Homeland Eelam deklarierten, befand sich im Norden (Jaffna) und Osten (Trincomalee, Batticaloa, Amparai) der Insel. Die koloniale Epoche mit ihrer wirtschaftlichen, administrativen und politischen Umgestaltung legte den Grundstein für den heutigen Konflikt und die Spaltung der Bevölkerungsgruppen. War die wechselseitige Wahrnehmung der Gruppen und die gegenseitige Penetration zuvor noch gering, kam es nach der britischen Kolonialisierung bzw. nach der Staatsgründung 1948 zu zunehmenden Konflikten, die ihre Ursache nicht zuletzt auch in wirtschaftlicher Konkurrenz hatten. Sowohl Tamilen wie Singhalesen fühlten sich jeweils von der anderen Bevölkerungsgruppe bedroht.

Der Konflikt begann in der Erinnerung der Singhalesen mit zwei entscheidenden Transformationen im ökonomischen und administrativen Bereich, die von den Briten eingeleitet wurden. Die ökonomische Transformation betraf die Ansiedlung niedrigkastiger Tamilen durch die Kolonialmacht im singhalesischen Kern- und Königsland um die Stadt Kandy. Diese arbeiteten als Tee-pflücker im Hochland. Ihnen folgten bald tamilische Händler, Geldverleiher, Verwalter usw., die sich dauerhaft niederließen und bei wachsender Arbeits-

platz- und Landknappheit von der Unter- und Mittelschicht der Singhalesen als Bedrohung gesehen und zugleich wegen ihrer niederen Kaste verachtet wurden. Im Zentrum des buddhistischen Rückzugsgebietes zogen die Tamilen zudem die Ressentiments nationalistischer Singhalesen auf sich - „sie sehen sich von einer fremdgläubigen Minderheit umstellt, beherrscht und behindert, [...] gegenüber denen sie bei den Stellenbewerbungen den kürzeren ziehen, [...] die ihren Eltern [...] das Leben schwer machen [...] und die [...] das Handelsgeschäft [...] monopolisieren“ (Rösel 1997: 44). Zahlreiche Unruhen in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit zeugten von dem problematischen Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen. Massaker in singhalesischen Städten (z.B. Moneragala Distrikt im April 1991) belegten, dass auch das Hochland mit den Plantagen-Tamilen nicht immun gegen die Gewalt war. Zwischen der singhalesischen und tamilischen Bevölkerung des Hochlandes kam es wiederholt zu Gewaltausbrüchen. Nicht selten agitierte der singhalesische Mob mit Unterstützung lokaler Politiker und der Polizei gegen die „Kulilines“ (ärmliche Arbeiterquartiere der Plantagen-Tamilen) an, plünderte, mordete und brandschatzte. Allerdings blieb es hier bei lokal und zeitlich begrenzten Zusammenstößen, die erst 1983 bürgerkriegsähnliche Züge annahmen.

Die zweite Transformation betraf die Administration: Die Singhalesen fühlten sich durch die überdurchschnittliche Repräsentation der Tamilen im britischen Verwaltungsapparat bedroht. Anders als bei den Plantagen-Tamilen, die vor allem aus dem indischen Tamil Nadu kamen, handelte es sich bei den Tamilen im kolonialen Verwaltungsapparat fast ausschließlich um Ceylon-Tamilen. Geographische, soziale und ökonomische Faktoren wirkten zusammen: Voraussetzung für eine Beschäftigung in der Administration war die Beherrschung der englischen Sprache. Da die Kolonialmächte insbesondere an der Küste und auf Jaffna (Norden) ihre Missionsschulen aufbauten, besaßen die Tamilen einen erleichterten Zugang zu englischer Bildung. Gleichzeitig gehörte das Siedlungsgebiet der Tamilen im Norden nicht zu den fruchtbarsten Landstrichen Sri Lankas – die Elite der tamilischen Bevölkerung nahm dementsprechend die Möglichkeit, in Administration und den akademischen Berufen auszuweichen, gerne an. Bildung wurde für die Tamilen in der Kolonialzeit die wesentliche Quelle, um sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg und Status zu sichern. Den sprachlichen Vorteil der Tamilen machen folgende Zahlen deutlich: 1911 waren 4,9 Prozent der Ceylon-Tamilen englischsprachig, dagegen 3,5 Prozent der Küsten-Singhalesen und nur 0,7 Prozent der Kandy-Singhalesen. Noch 1947 war das Verhältnis von Tamilen zu Singhalesen im Staatsdienst 1:2 (Ceylon Civil Service) bzw. 2:3 (Judicial Service), und das, obgleich die Tamilen zu jener Zeit nur ca. 23 Prozent der Bevölkerung stellten (vgl. Hoole o. J.). In den singhalesischen Siedlungsgebieten war vor 1910 das Interesse an administrativen Posten nicht so hoch,

denn in den seit Jahrhunderten von Portugiesen und Holländern kolonialisierten Küstengebieten widmete man sich schon seit Jahrhunderten dem Handel; im Kernland Kandy war traditionell Landbesitz (Plantagen, Reis usw.) die Haupteinnahme- und Prestigequelle. Kandy fiel zudem erst sehr spät (1815) an die Briten. Die direkte Konsequenz dieser Entwicklungen war ein hoher Anteil an Tamilen in der Staatsbürokratie. Bis in die 1920er Jahre wurde dies kaum als Problem gesehen, ganz anders als nach der Unabhängigkeit, als sich der Staat zum alleinigen Zentrum der Ressourcenverteilung entwickelte. Erst zu dieser Zeit begann – nach Perzeption der Tamilen – der Konflikt mit den Singhalesen.

Nach der Unabhängigkeit 1948 veränderten sich die Beziehungen zwischen den Gruppen: Die Mehrheitsethnie der Singhalesen begann Staat und Administration zu ihren Gunsten umzubauen. Die Singhalesen profitierten durch eine Zurücksetzung der Tamilen in der staatlichen Administration, in den staatlichen Betrieben, durch Kontingentierung der Studienplätze und Einsetzung des Singhalesischen als Amts- und Verwaltungssprache. Vier Faktoren bestimmten die sozio-ökonomische Position der Bevölkerungsgruppen und waren in den folgenden Jahren gleichzeitig der Auslöser und Anlass für blutige Unruhen: die Sprachenfrage, das Erziehungswesen, die Beschäftigung im öffentlichen/staatlichen Sektor sowie die Siedlungs- und Entwicklungspolitik.

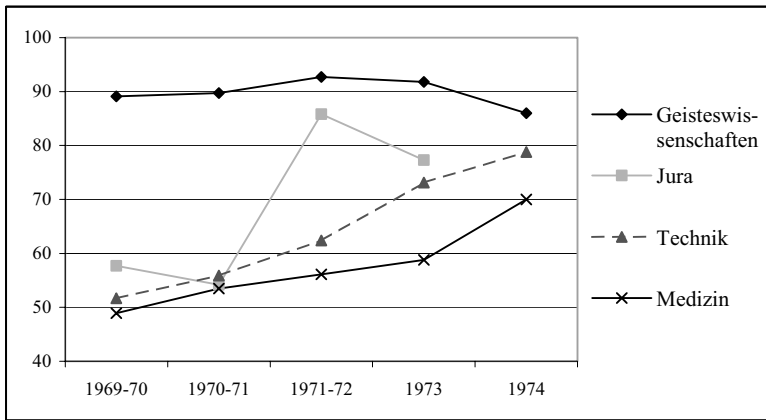
Solange die Briten die Insel beherrschten war Englisch die Verkehrssprache im politischen und ökonomischen Leben. Nach der Unabhängigkeit stand die Wahl der neuen Staatssprache zur Disposition. Englisch, Singhalesisch oder Tamilisch – jede Entscheidung brachte für einzelne Bevölkerungsgruppen bestimmte Vor- für andere Nachteile. Englisch besaß den Makel der „kolonial-imperialen“ Epoche, Singhalesisch wurde zwar von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochen, implizierte aber den Ausschluss der Tamilen, die nur selten das Singhalesische beherrschten. Tamil war nur die Sprache der Minderheit, die wiederum von über siebzig Prozent der singhalesischen Bevölkerung nicht beherrscht wurde. Mit dem *Official Language Act* entschied sich die Regierung 1956 schließlich für die Einsetzung des Singhalesischen – entgegen starker Proteste der Tamilen – als (einziger) offizieller Staatssprache. Gestützt wurde dies durch die kulturalistische Argumentation der Singhalesen, nur mit der Einführung des Sinhala als Staats- und Verwaltungssprache könne zugleich auch die singhalesisch-buddhistische Kultur und Religion erneuert werden. 1960 trat Sinhala als neue Parlamentssprache, 1961 als landesweite Gerichtssprache an die Stelle des Englischen, allerdings waren auch alle anderen Sprachen zugelassen bzw. wurden übersetzt. Zwar wurde mit der Verfassung von 1978 Tamil als „nationale Sprache“ eingeführt, Singhalesisch blieb aber die „offizielle Staatssprache“. Sowohl formell wie auch in der Gesellschaft behielt damit das Singhalesische eine überlegene

Stellung. Die Examen für den öffentlichen Verwaltungs- und Unternehmenssektor wurden zwar in Tamil und Singhalesisch abgehalten, tamilische Bewerber mussten aber Kenntnisse des Singhalesischen nachweisen, sonst drohte ihnen ab 1964 die Entlassung bzw. ein Beförderungsstopp. Während der parlamentarischen Diskussion um die Sprachenfrage brachen dann auch die ersten schweren Unruhen und Pogrome (1958, 1961, 1966) aus. Bis 1970 wurde dreimal der Ausnahmezustand ausgerufen.

Das zweite Problem betraf das Erziehungswesen. 1960 wurden die Primar- und Sekundar-Schulen verstaatlicht, gleichzeitig garantierte der Staat Unterricht in Tamil und Sinhala, nicht zuletzt, um dem Vorwurf einer erzwungenen Assimilation entgegen treten zu können. Formell blieb es den Eltern überlassen, welche Unterrichtssprache sie für ihre Kinder wählten. Faktisch aber fehlte es in tamilischen Gebieten an singhalesischen Lehrern. Von der Regierung wurden keine Maßnahmen durchgesetzt, um diesen Mangel zu beheben. Den Tamilen war es dementsprechend erschwert, das beruflich notwendige Singhalesisch zu lernen. In singhalesischen Gebieten bestand wiederum kein Interesse und keine Notwendigkeit das Tamilische zu lernen, so dass sich bald zwei Bevölkerungsgruppen gegenüberstanden, die sich sprachlich nicht mehr verständigen konnten.

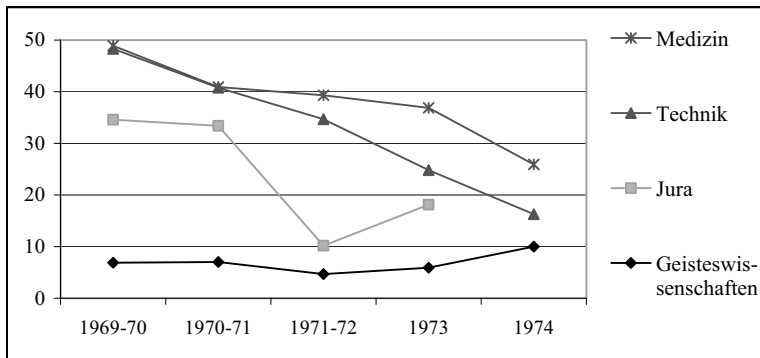
Weitere Hindernisse für die Tamilen zeigten sich im weiterführenden Bildungswesen: Um den Anteil der singhalesischen Studenten aus ländlichen Gebieten zu erhöhen, führte die Regierung ein territoriales Quotensystem bzw. eine komplizierte Notenumrechnungsformel ein. Davon profitierten weniger Bewerber aus ländlichen Bereichen als vielmehr Kinder der kleinstädtischen Mittelschicht, deren Eltern mit der jeweils herrschenden Partei kooperierten. Vor 1970 basierte der Zugang zu den Universitäten auf der Note des Abschlussexamen. Durchschnittlich erreichten tamilische Studenten dabei bessere Noten als ihre singhalesischen Mitbewerber, v.a. in den naturwissenschaftlichen Fächern. Die Regierung unter Solomon Bandaranaike sah sich deshalb genötigt Gegenmaßnahmen einzuführen, um den Anteil der singhalesischen Studenten zu erhöhen. 1971 wurde das sogenannte „*standardization system*“ eingeführt. Das bedeutete letztendlich, dass tamilische Studenten mehr Punkte im Examen erreichen mussten als ihre singhalesischen Kollegen, um die gleichen Chancen auf einen Studienplatz zu bekommen. 1969, vor der Einführung des neuen Zulassungssystems sicherten sich tamilische Studenten fünfzig Prozent der medizinischen und 48 Prozent der ingenieurwissenschaftlichen Plätze. 1972 war dieser Anteil auf 28 Prozent bzw. 19 Prozent gefallen.

Abbildung 13: Anteil der singhalesischen Bevölkerungsgruppe an den Erstzulassungen zur Universität (in Prozent)



Quelle: Silva 1978: 494f.

Abbildung 14: Anteil der tamilischen Bevölkerungsgruppe an den Erstzulassungen zur Universität (in Prozent)



Quelle: Silva 1978: 494f.

Das dritte Problemfeld war die Einstellungspolitik. Wie überall in Süd-Asien erwarteten die gut ausgebildeten Jugendlichen, einen „white-collar Job“, d.h. einen Arbeitsplatz im Staatswesen zu erhalten. Dementsprechend war auch die singhalesisch dominierte Regierung nach der Unabhängigkeit unter Zugzwang „ihren“ (d.h. den singhalesischen) Jugendlichen Arbeitsplätze zu bieten. Nach der Unabhängigkeit machte es sich die Regierung zum Ziel, das

„Missverhältnis“ von Bevölkerungsanteil und Stellung der Tamilen in der staatlichen Bürokratie zu korrigieren. Tamilen wurden nur noch in geringem Umfang, d.h. sogar unterhalb ihres prozentualen Bevölkerungsanteils, eingestellt.

*Tabelle 5: Einstellungen im staatlichen Sektor nach ethnischen Gruppen zwischen 1977-79 in Prozent*

	Singhalesen	Tamilen	Muslime
Lehrer	89.3	6.1	4.6
Angestellte (Administration)	94.0	4.4	1.5
Polizei (untere und mittlere Ebene)	91.7	4.5	3.5
Total	89.9	4.8	4.3

*Quelle: Vajpeyi/Kumar 1989: 181.*

Auf Grund der Verstaatlichung vieler Bereiche ab den 1960er Jahren verlagerte sich das Jobangebot zudem vom Verwaltungsbereich auf die staatlich kontrollierten Unternehmen. Nach Rösler wurden von 1956-1970 in diesem Bereich ca. 190.000 Personen angestellt, davon nach Schätzungen 98-99 Prozent Singhalesen (vgl. Rösler 1997: 93). Das erscheint umso plausibler als nahezu alle Stellen über Patronage vergeben wurden. Jeder singhalesische Abgeordnete stand unter dem Druck, seine Wähler zu begünstigen. Den tamilischen Politikern dagegen fehlte weitgehend der Zugriff auf die staatlichen Ressourcen. Die Benachteiligung der Tamilen in der staatlichen Administration und den staatlichen Betrieben setzte sich aus zwei Komponenten zusammen. Erstens der perzipierten Zurücksetzung und zweitens der tatsächliche Benachteiligung. Nach der überdurchschnittlichen Berücksichtigung in der kolonialen Phase musste jeder Rückgang der entsprechenden Beschäftigungszahlen von den Tamilen als Benachteiligung empfunden werden. Tatsächlich war der Rückgang wie die Tabelle zeigt aber auch objektiv gegeben. 1980 hielten die Singhalesen (79 Prozent der Bevölkerung) 85 Prozent aller Jobs im staatlichen Sektor, 82 Prozent in den akademischen Berufen und den technischen Kategorien, 83 Prozent in der Administration und im Management (vgl. Ram 1989:47). Gerade die gut ausgebildeten tamilischen Jugendlichen fanden den Zugang zu den begehrten Jobs im staatlichen Sektor (Administration oder Staatsbetriebe) verschlossen, ohne auf andere Alternativen ausweichen zu können. Während in der Sprachenfrage und bezüglich der Schulbildung von

der Regierung zumindest geringe Zugeständnisse gemacht wurden, blieb die Situation im staatlichen Beschäftigungssektor unverändert (vgl. Wilson/Dalton 1982). Durch die Verstaatlichung vieler Bereiche waren zusätzlich auch die im privaten Sektor vorhandenen Arbeitsplätze begrenzt. Die staatlich kontrollierten Arbeitsplätze wurden gleichzeitig einem objektiven Leistungskriterium entzogen. Auf singhalesischer Seite profitierte man von der staatlichen Politik. In allen Bereichen, in denen die Tamilen zurückgesetzt wurden, konnten Singhalesen an ihre Stelle treten.

Die Stellenpolitik betraf nicht nur die direkt zu vergebenden Arbeitsplätze, sondern auch die „Zulieferer“. Seit der Unabhängigkeit wurde die obere Ebene der Ökonomie von den singhalesischen Eliten dominiert. Tamilen waren hier nie überrepräsentiert gewesen. Im Tiefland konzentrierte sich die Macht bei den landbesitzenden Kandy-Singhalesen (z.B. Tee und Kautschuk), an der Küste bei den merkantil-tätigen Küsten-Singhalesen (Kokos, Holz, Öle, Graphit, Spirituosenlizenzen). Unterhalb dieser Elite entstand durch die Singhalesierungspolitik nach der Unabhängigkeit eine breite lokale Mittelschicht von Händlern und Kleinunternehmern, die ihren Aufstieg der pro-singhalesischen Politik verdankte. Sie waren Zulieferer der staatlichen Wirtschaft, verarbeiteten oder vermarkteten deren Produkte. Sie hingen zudem stark von der politischen Patronage lokaler und nationaler Parteivertreter ab, die tief in die Kleinstädte hinein regierten. Politik und Unternehmen standen also in wechselseitiger Abhängigkeit. Beide profitierten von der Ethnisierung von Politik und Wirtschaft. Neben der regulären Wirtschaft hatte sich ein illegaler Sektor entwickelt, in dem u.a. Alkohol und Drogen umgesetzt wurden. Diese Schattenwirtschaft lief unter Duldung der lokalen Parteivertreter und der Sicherheitskräfte. Zur „Absicherung“ ihrer Geschäfte hielten sich die Kleinhändler Schlägertruppen, die aus singhalesischen Jugendlichen bestanden, für die trotz Singhalesierung der Wirtschaft keine legalen Jobs zur Verfügung standen. Auch aus Sicht dieser sozial randständigen Gruppen war die angebliche Überrepräsentation der und Konkurrenz durch die Tamilen nicht hinzunehmen. Plünderung, Zerstörung von tamilischem Eigentum und Gewalt gegen Tamilen erschien ihnen ebenso notwendig wie gerechtfertigt.

Die vierte Frage betraf die Siedlungs- und Entwicklungspolitik. Die Mehrzahl der singhalesischen Bevölkerung konzentrierte sich traditionell auf den Südwesten der Insel. Dank der staatlichen Gesundheits- und Wohlfahrts politik war die Bevölkerung stark gewachsen so dass es insbesondere hier zu Landknappheit kam. Im Südwesten waren zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit rund sechzig Prozent der Fläche kultiviert, im Norden dagegen kaum zehn Prozent (vgl. Domroes/Roth 1998). Das Problem der (relativen) Überbevölkerung des singhalesischen Hochlandes versuchte die Regierung ab den 1950er Jahren durch die Umsiedlung von Singhalesen in andere Landesteile zu lösen.

Dies betraf v.a. den Osten, der traditionell als tamilisches und muslimisches Bevölkerungsgebiet galt. Die Ost-Distrikte Trincomalee, Vavuniya und Batticaloa wurden für die Besiedlung geöffnet und das Land an Singhalesen gegeben. Konsequenz dieser Politik war, dass die Singhalesen in manchen Gebieten zur Mehrheit wurden. Ferner unterstützte die Regierung die Siedler großzügig finanziell, aber auch durch Hilfe bei der Vermarktung ihrer Produkte und eine geringe Abgabenlast. Durch die vielen singhalesischen Neusiedler fühlten sie sich durch die Singhalesen in ihrem traditionellen Homeland unterwandert – ein Gebiet, das sie zusammen mit dem Norden quasi als „ihren Staat“ betrachteten. Hinzu kommt, dass es auf politisch-administrativer Ebene es 1975 zu neuen Wahlkreiseinteilungen kam, die die Singhalesen begünstigten und ihnen überproportional viele Sitze im Parlament sicherten. So wurde dem Amparai-Distrikt durch Verschiebung der Grenzen ein Teil der Uva-Provinz zugeschlagen, um aus ihm eine mehrheitlich singhalesische Provinz zu machen (zuvor war Amparai zu 74 Prozent tamilisch gewesen). Im Trincomalee-Distrikt wurden die singhalesischen Elektorate so verbunden, dass sie einen singhalesischen Mehrheitswahlkreis bilden konnten (von Muthur über Kantalai bis zum Norden von Trincomalee). Wo die Besiedlungsstruktur für die Manipulation nicht ausreichte, wurden weitere Singhalesen, z.T. Kriminelle und straffällig gewordene Personengruppen, angesiedelt. Diese staatliche Politik bedeutete für die Tamilen nicht nur eine ökonomischen Benachteiligung, sondern gleichzeitig eine massive territoriale und politische Bedrohung.

*Tabellen 6: Ethnische Bevölkerungsverteilung in der Ost-Provinz Sri Lankas, ausgewählte Zeiträume in Prozent*

	Distrikt Trincomalee				Distrikt Batticaloa/Amparai			
	Singhalesen	Tamilen	Muslime	Andere	Singhalesen	Tamilen	Muslime	Andere
1921	3,0	55,2	38,1	3,5	4,5	53,3	39,7	2,3
1946	20,6	44,5	30,5	3,7	5,9	50,3	42,2	1,6
1971	28,8	38,2	32	1,0	17,7	46,4	35,1	0,6

*Quelle: Roberts 1979: 75.*

Die Wirtschaftspolitik der Regierung führte ferner zu einem Ausbau des sekundären und tertiären Sektors in drei großen Städten im Nord-Osten. Auch diese Entwicklungsmaßnahme kam fast ausschließlich Singhalesen zugute. Zusätzlich wurden weite Landgebiete in staatliche Körperschaften überführt, um den Einfluss der Singhalesen im Nord-Osten zu vergrößern (vgl. UTHR

(J) 1993). Sogar private Firmen wie die Singapur Prima Flour Milling hatten einen Anteil von achzig Prozent Singhalesen, da Einstellungen über den Trincomalee Government Agent (staatliche Verwaltungsbehörde) bewilligt werden mussten. Ein weiteres Beispiel für den Ausschluss der Tamilen war eines der größten Vorhaben der Regierungen seit den 1950er Jahren: das Mahaweli-Staudammprojekt, bei dem die an den Nord-Osten angrenzenden Trockengebiete urbar gemacht werden sollten. Auch von diesem Projekt profitierten überwiegend Singhalesen, während die tamilischen Bauern, die ebenfalls von Wassermangel betroffen und wesentlich besser qualifiziert waren, ausgeschlossen wurden<sup>48</sup>.

*Tabelle 7: Ethnische Verteilung der Siedler in den Abschnitten (B-G) des Mahaweli Bewässerungssystem, Juni 1985*

	Singhalesen	Tamilen	Muslime
System B	5790	232	137
System C	9508	14	91
System H	22156	27	822
System G	754	0	0

*Quelle: Oberst 1989: 182f.*

Dabei waren die ökonomischen Probleme des Nordens (fehlende natürlichen Ressourcen, ungenügender Boden) offenkundig. Vor der Kolonialisierung durch die Portugiesen, Holländer und Briten ab dem 15. Jahrhundert betrieb man in der Region Subsistenzwirtschaft. Diese diversifizierte sich in die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Klein-Industrie und -Handel. Holländer und Portugiesen waren nur am Handel und damit an den maritimen Gebieten interessiert, nicht aber am Nord-Osten oder der Trockenzone. Schon zu dieser Zeit siedelten viele Tamilen aus ökonomischen Gründen in die Hafen-Hauptstadt Colombo um. Seit 1850 verlor Jaffna zunehmend seine Selbstversorgungswirtschaft (eingeschlossen die Textil und Färbeindustrie) wodurch sich zusätzliche Anreize zur Abwanderung nach Süden ergaben. Nach der Unabhängigkeit begann die Entwicklung der Trockenzonen im Nord Osten - allerdings nicht für die Tamilen, sondern als Kolonisationsprojekt der Singhalesen. So wurde 1950-54 beispielsweise eine Zement- (Kankesan) und Chemie-

48 Eine Sammlung der Forschungs-Literatur zum Mahaweli-Ganga findet sich auf der Internetseite der Mahaweli Authority of Sri Lanka 2006 und bei den Reports der World Bank online 2006.

Industrie (Paranthan Chemical Corporation) angesiedelt und der Salzabbau am Elephant Pass ausgebaut. Wie gehabt profitierten nur selten Tamilen.

Während die Nordhalbinsel Jaffna von den ansässigen Tamilen schon immer als dürr und unfruchtbar betrachtet wurde, war zumindest Batticaloa im Osten in früheren Zeiten eine Reiskammer des Landes gewesen. Nachdem die alten Bewässerungsanlagen verfallen waren, verarmte das Land aber zusehends. Neue Bewässerung und Kolonisation war aus ökonomischer Sicht grundsätzlich also auch von den Tamilen erwünscht. Die Wiedererrichtung der Bewässerungsanlagen führte jedoch zu einer Zurückdrängung der Tamilen. Die Singhalesen betrachteten die Reaktivierung der Bewässerungsanlagen als Wiedererrichtung des alten Rajarata (Königsgebiet mit singhalesischer Herrschaft).<sup>49</sup> Dies führte zu neuen ethnischen Konstellationen und zu gewaltsamen Konflikten in den betreffenden Gebieten.<sup>50</sup> Enteignungen und die Stationierung von Militär waren eine beständige Quelle der Gewalt. Die Regierung bewaffnete ferner Siedlergruppen zum Schutz des Neulandes (sogenannte Homeguards, sie erhielten für das Tragen einer Waffe zwischen 50-1000 Rs pro Tag). In den Jahrzehnten nach Ausbruch des Bürgerkrieges ging Gewalt ferner aus von den Sicherheitskräften, der Guerilla und den staatlichen Angestellten der Erschließungsprojekte vor Ort. Neben den Siedlern wurden zudem Kriminelle als lebendige Schutzschilde angesiedelt. Kulturell untermauert wurde die Erschließung der Nord-Ost-Gebietes durch eine zweifache Argumentation: Zum einen sahen die Singhalesen die Zone als ursprünglich singhalesische Gebiete, aus denen sie durch tamilische Migration verdrängt wurden. Zum anderen schloss die Regierung mit dem Bewässerungsprojekt an alte buddhistische Chroniken an, in denen der König sich u.a. durch den Bau und Erhalt von Wassertanks legitimierte. Die Ansiedlung von Singhalesen sollte also bewusst zu einer ganzheitlichen Zurückdrängung der Tamilen führen. Den Jaffna-Tamilen war damit nicht nur die Kontrolle über Besiedlung entzogen, sondern auch das Recht über ihre Ressourcen zu verfügen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die landwirtschaftliche oder industrielle Entwicklung des Nord-Ostens partiell und ethnisch segmentiert

49 Die Äußerungen des Ministers für Land und Entwicklung und Mahaveli Gamini Dissanayake weisen eindeutig darauf hin, dass er meinte, an der Wiederherstellung des goldenen Zeitalters zu arbeiten (vgl. entsprechende Zitate bei Daniel 1996: 54).

50 Große Besiedlungsschemen und zugehörige politische Akteure waren: nach der Unabhängigkeit Kanthalai Scheme – D.S.Senanayake Regierung, um 1950 Allai Scheme – D.S. Senanayake, Dudley Senanayake Regierung, Padaviaya Scheme – S.W.R.D Bandaranayake Regierung, um 1960 Morawewa Scheme – Srimavo Bandaranayake Regierung Mahadivulwewa Scheme – J.R. Jayawardne Regierung, Gamini Dissanayake, Welioya – J.R. Jayawardane, R.Premadasa Regierung.

war.<sup>51</sup> Siedlungs-, Nationalisierungs- und Entwicklungspolitik begünstigten in starkem Maße die Mehrheitsbevölkerung, während sich die Tamilen immer stärker auf die Halb-Insel Jaffna zurückgedrängt und von nationaler Wohlfahrt ausgeschlossen fühlten. Gleichzeitig sorgte der Bevölkerungsdruck dafür, dass den Tamilen Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Nord-Ostens entzogen wurden. Die Forderung nach einem Gebiet, zu dem die Singhalesen keinen Zugang hatten – einem eigenen Staat Tamil Eelam – war die logische Antwort.

Bis heute wird der Ausbau der Wirtschaft in den Tamilengebieten vernachlässigt. Nach 1990 behinderte das Embargo der Regierung gegen den Norden (LTTE) die Wirtschaftsleistung. Der Warenverkehr vom Süden in den Norden war stark eingeschränkt und nur unter Auflagen möglich. Über die Selbstversorgung hinaus konnte wenig Handel getrieben werden. Kredite waren nur sehr schwer oder gar nicht zu bekommen. Sicherheitsrestriktionen und Kriegszerstörung erschwerten die Arbeit auf dem Land und die Fischerei.<sup>52</sup> Infrastrukturmaßnahmen der Regierungsseite wurden eingestellt. Mittlere Industrie wie die Fishingnet Ceynor Foundation, Sea Food, der Bootsbau, die Glassherstellung, Destillieranlagen, Aluminium- und Tierfutterproduktion und Garnfabriken wurden ebenfalls geschlossen. Ebenso erging es kleineren Industrien, die Kokosnuss, Reis oder Seife etc. produzierten. Der staatlich-industrielle Sektor ist fast vollständig geschlossen, der private leidet unter der schlechten Infrastruktur und mangelhaften Vermarktungsmöglichkeiten. Stellen in der Administration wurden nicht wieder besetzt (ca. 12.000). Entwicklungsprogramme der Regierung für den Norden (wie das von 1987 bis 1994 laufende Emergency and Reconstruction Programme) deckten nur die regierungskontrollierten Gebiete ab – der unter LTTE Kontrolle stehende Teil ging leer aus. Hinsichtlich einer alle Ethnien inkludierenden Wohlfahrts- bzw. Entwicklungspolitik gab es von der Zentralregierung wenig Anstrengungen.

### Die Absicherung der Marginalisierung durch den Ausbau des Sicherheitsapparats

Mit der Forderung nach Sicherheit ist ein weiterer zentraler Aspekt der tamilischen Marginalisierung angesprochen: der Umbau des staatlichen Sicherheitssektors. Dieser mündete schließlich in eine Singhalesisierung der Streitkräfte. Die Tamilen sahen sich dadurch nicht nur um neue und traditionelle Berufsfelder gebracht, sondern auch physisch bedroht. 1948 verfügte der Staat nur über eine geringe Anzahl von Sicherheitskräften, die im Wesentlichen zere-

---

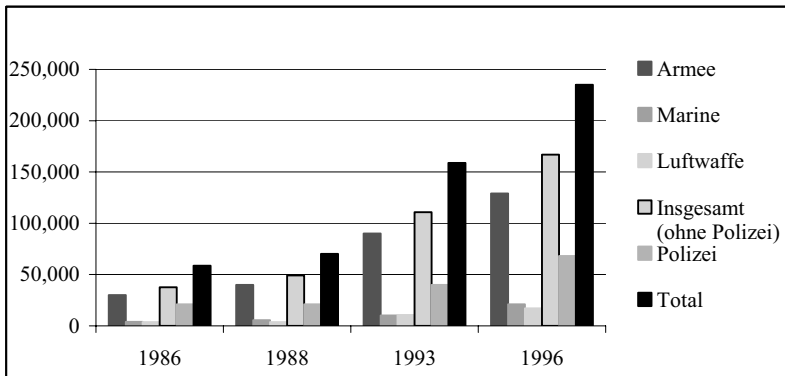
51 Vgl. auch Hellmann-Rajanayagam 1990.

52 So sank die Fischproduktion von 48.000t 1980 auf 2.360t 1999. Chemie-, Zement-, und Salzproduktion waren seit Beginn der 1990er Jahre eingestellt (vgl. Sivanathan/Thillainathan 2004).

monielle Funktionen besaßen. Ihre Aufgabe bestand in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und der Sicherung der Grenzen gegen illegale Einwanderung. Ein großer Anteil, v.a. der oberen Ränge rekrutierte sich aus christlichen Tamilen, und Burgern (Nachkommen von Europäern und indigener Bevölkerung). Bereits Ende der 1950er Jahre finden sich in den oberen Rängen immer mehr Angehörige singhalesischer Elite-Familien, während sich die unteren Ränge aus der verarmten ländlichen Bevölkerung des Südens rekrutierten. Gerade diese verarmten Landesteile waren als besonders radikal-singhalesisch bekannt. Ab 1960 wurden auch in den in den tamilischen Gebieten tamilische Sicherheitskräfte durch Singhalesen ersetzt. „Schon in den 70er Jahren ist der Prozentsatz der Tamilen bei den Polizeikräften auf zwei bis drei Prozent, in der Armee auf ein Prozent gesunken“ (Rösel 1997: 110). So bestanden Mitte der 1980er Jahre die Sicherheitskräfte im Norden und Osten fast ausschließlich aus Singhalesen. Seit Ende der 1970er Jahre wurde nicht nur der Umfang der Sicherheitskräfte massiv ausgebaut und diversifiziert, sondern auch deren Aufgaben und Struktur. Der rapide Ausbau dieses Sektors, der nach 1971 mit dem Aufstand singhalesischer Jugendlicher im Süden des Landes einsetzte, ging einher mit schlechter Ausbildung der unteren Ebenen und Kontrollverlust durch die Vorgesetzten, da in kürzester Zeit eine große Anzahl von Rekruten ausgebildet werden musste. Neben den regulären Einsatzkräften unterhielten der Staat und einzelne Politiker ganze Einheiten von Paramilitärs und privaten Sicherheitskräften, die jeglicher Kontrolle der Öffentlichkeit entzogen waren. Der Ausbau des schlecht ausgebildeten und wenig professionalisierten staatlichen und parastaatlichen Sicherheitssektors brachte damit für die Tamilen eine massive Bedrohung, weil sie selbst in ihren eigenen Heimatregionen dieser bewaffneten Macht unterworfen waren. Das starke Wachstum und die Vielfalt der paramilitärischen Organisationen illustriert aber auch, dass es sich nicht allein um ein Problem der Militarisierung der tamilischen Regionen und der interethnischen Beziehungen zwischen Tamilen und singhalesischem Staat handelt, sondern um ein weit umfassenderes Phänomen der Durchdringung der Politik mit Mitteln der Gewaltsamkeit.

Der enorme Anstieg der Verteidigungsausgaben stellte eine starke Belastung des ohnehin überschuldeten Haushaltes dar. Aus Sicht der Tamilen setzte der Staat seine Ressourcen nicht für Entwicklungsprogramme im Nord-Osten ein, sondern in der militärischen Beherrschung der Region.

Abbildung 15: Stärke der sri lankanischen Sicherheitskräfte, ausgewählte Zeiträume in Tausend



Quelle: Rotberg 1999: 75.

Abbildung 16: Verteidigungsausgaben Sri Lanka, ausgewählte Zeiträume

	1982	1983	1985	1988	1990	1993	1994	1995	1996	2000
in Prozent d. Staatshaushalts	3,1	4,4	10,2	14,3	14,6	14,7	15,2	18,1	21,6	22,0
in Prozent des GDP	1,1	1,4	3,5	4,8	4,5	4,2	4,4	5,4	6,0	8,0

Quelle: Lachmann 1998: 137.

Der zahlenmäßige Rückgang der Tamilen im Sicherheitssektor, die einseitige Sprachenpolitik, die verhinderte, dass sich singhalesische Sicherheitskräfte und tamilische Zivilisten verständigen konnten, sowie die Siedlungspolitik, die gewalttätige Akteure in tamilische Siedlungsgebiete brachte, wirkten sich direkt auf die Proliferation von Gewalt aus. Die von den Sicherheitskräften ausgehende Gewalt wurde schon Ende der 1970er Jahre deutlich. Singhalesische Sicherheitskräfte nutzten Unruhen in tamilischen Gebieten, um massiv auch gegen die Bevölkerung vorzugehen. Wiederholt wurden Zivilisten verhaftet, verschwanden, wurden gefoltert, vergewaltigt oder ermordet. Während der Pogrome an der tamilischen Bevölkerungsgruppe 1983 beteiligten sich Angehörige der Sicherheitskräfte an den Ausschreitungen oder verhinderten die Flucht von tamilischen Zivilisten. Zahlreiche Berichte internationaler und nationaler Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International (AI) und

der University Teacher of Human Rights (Jaffna) UTHR (J), belegen die Passivität der Sicherheitskräfte, wenn singhalesische Schlägerbanden oder kriminelle Tamilen angriffen. Diese Gewaltakte wurden selten zur Kenntnis genommen oder geahndet. Politisch legitimiert und total wurde die Bedrohung der tamilischen Bevölkerung durch die Sicherheitskräfte nach dem Ausbruch des offenen Bürgerkrieges 1983: Nachdem sich der Konflikt zu einem konventionellen Stellungskrieg ausweitete, wurden tamilische Siedlungsgebiete Ende der 1980er Jahre auch großflächig bombardiert. Durch diese Entwicklung verloren die Tamilen auch den Rest ihres Vertrauens in den Staat, der sie nicht nur nicht inkludierte und beschützte, sondern sie jetzt sogar offensiv verfolgen ließ.

### Die sozioökonomische Disposition zur Gewalt

Der Konflikt zwischen Singhalesen und Tamilen betrifft im Wesentlichen drei Dimensionen: Wohlfahrt, Identität und Sicherheit. Wie schon Burtons *human needs theory* deutlich machte, sind dies genau jene fundamentalen Bedürfnisse,<sup>53</sup> deren Versagung individuell, aber auch kollektiv Reaktionen des Protests bis hin zur Rebellion wahrscheinlich machen. Die von Burton genannten Bedürfnisse sind universell, können nicht unterdrückt werden und sind unteilbar. Im Fall ethnischer Konflikte, wie auf Sri Lanka, führt die Unteilbarkeit und Unbedingtheit der Ansprüche nicht selten zu dem Versuch ihrer gewaltsamen Durchsetzung. Problematisch ist nun insbesondere, dass diese Situation von den Konfliktparteien immer als „win-lose“ Option gesehen wird. Mehr Wohlfahrt der Singhalesen bedeutet weniger Wohlfahrt der Tamilen, mehr Sicherheit der singhalesischen Gruppe weniger Sicherheit für die tamilische usw. Und da der jeweils anderen ethnischen Gruppe eine feindliche Gesinnung unterstellt wird, gibt es für diese Politik kaum ein Limit.

Betrachtet man die Veränderung der strukturellen Situation der Tamilen, so wird das schnell wachsende und hohe Konfliktpotential deutlich. Die Situation der Tamilen lässt sich daher gut mit der der Muslime im Süden der Philippinen vergleichen. Durch immer umfassendere Politiken wurde die tamilische Gruppe in die Marginalität getrieben, bis sie zum Mittel der Gewalt griff, nachdem politische Kompromisse – z.B. im Parlament – zu keinem Erfolg führten. Nach der Unabhängigkeit kam es zu einer subjektiv empfundenen und objektiv vorhandenen Benachteiligung der Tamilen. Die Benachteiligung der Tamilen ergab sich nicht nur aus der Herrschaftspraxis wie im philippinischen Fall, sondern auch de jure, d.h. beispielsweise durch die Verankerung

53 Burton nennt u.a. folgende Bedürfnisse: Responsivität, Sicherheit, Stimulation, Verteilungsgerechtigkeit, Rationalität, Anerkennung, Kontrolle (vgl. Burton 1990b und Ders./Duke 1990).

des Singhalesischen als Staatssprache und den gesetzlichen Zugangsquoten der Universitäten. Gezielt wurden zudem durch die Herrschaftspraxis, wie der bevorzugten Vergabe von Arbeitsplätzen und Siedlungsgebiete an Singhalesen, die Tamilen aus der nationalen Ökonomie zurückgedrängt. Der tamilischen Elite gelang es aber weiterhin (wenn auch nicht mehr überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil) in akademischen Berufe zu gehen.

Die Ethnisierung des Diskurses wird von beiden Seiten instrumentalisiert. Für die Singhalesen war es eminent günstig, die Tamilen als „die Anderen“ zu stigmatisieren, da dies ihren Ausschluss aus der nationalen Gesellschaft, Ökonomie und Politik erleichterte. Es bildete sich insofern eine hierarchisch plurale Struktur, als der ethnischen Gruppe der Tamilen ein untergeordneter Status zugewiesen wurde. Die gezielte Durchsiedlung tamilischen Territoriums mit singhalesischen Neusiedlern, schuf über die Zeit eine asymmetrische Einbindung und Abhängigkeit von der übergeordneten nationalen Ökonomie und Politik. Die Besiedlungspolitik ging im sri lankanischen Fall noch über das Muster des Siedlerkolonialismus hinaus, da das Ziel nicht nur eine ökonomisch-territoriale Inbesitznahme des tamilischen Raum beinhaltete, sondern auch eine kulturelle. Das Land wurde als ehemaliges singhalesisches Königsgebiet deklariert und die Besiedlung zur legitimen Wieder-Inbesitznahme erklärt. Die Tamilen spielten in diesem Konzept ökonomisch keine Rolle. Sie sollten langfristig durch Mitglieder der singhalesischen Ethnie ersetzt werden. Auch im sri lankanischen Fall greift also das Modell des Siedlerkolonialismus als Analysemuster.

Für beide Gruppen ergab sich damit eine sozioökonomische Disposition zur Gewalt: Für die Tamilen, um ihre wirtschaftliche Benachteiligung aufzuheben, für die Singhalesen, um eine bessere Position zu erreichen bzw. zu halten. Für beide war der Staat die wichtigste Ressource des ökonomischen und sozialen Aufstiegs. Insbesondere die Jugendlichen in den ländlich-singhalesischen Gebieten waren direkt von den „Fördermaßnahmen“ (Nahrungsmittel-, Transport- und Bildungsförderung) des Staates abhängig. Gerade diese Gruppe war auch stark von dem neuen Geschichtsbild, das die Singhalesen als überlegene Ethnie propagierte und das die Notwendigkeit, den Buddhismus zu schützen beeinflusst. Gewalt gegen die Tamilen, wurden von ihnen geduldet und z.T. gerechtfertigt. Zudem beteiligte sich diese Gruppe auch direkt an der Gewalt gegen Tamilen: Einerseits rekrutierten sich weite Teile der Sicherheitskräfte aus diesen Jugendlichen, andererseits arbeiteten sie für die lokale wirtschaftliche und politische Elite. Sie bildeten die Schlägerbanden und informellen Sicherheitstruppen, die bei den Riots und Pogromen gegen Tamilen eingesetzt wurden. Nationalistische Ambitionen, buddhistisch gerahmte Wohlfahrtspolitik und traditioneller Klientelismus gingen hier eine Verbindung ein. Allerdings bedurfte es bestimmter zusätzlicher Determinanten, um die Gewalt zum Ausbruch zu bringen. Das betraf erstens bestimmte

Ermöglichungsstrukturen, d.h. Situationen, in denen der erwartete Widerstand und die strafrechtliche Verfolgung durch das politische System als gering eingeschätzt wurden; und zweitens die Führung durch eine nationale und lokale Elite.

### **3.3.2 Die Entwicklung der politischen Strukturen und die Rolle der Eliten**

Maßgeblich beteiligt am Ausbruch der Gewalt waren die Machterhaltungsinteressen der sri lankanischen Eliten. Sie fanden sich nach der Unabhängigkeit in einem neuen System – der parlamentarischen Demokratie – wieder und waren nun gezwungen, ihre traditionell hergebrachte Macht über Wahlen zu legitimieren. Wie auf den Philippinen, war es für die singhalesische und die tamilische Elite von herausragender Bedeutung, dass die politische Macht trotz Demokratisierung (auf Seiten der Singhalesen) und trotz späterer Marginalisierung (auf Seiten der Tamilen) in ihren Händen blieb. Schon zu Kolonialzeiten kollaborierte man daher auf beiden Seiten mit den Briten, um Einfluss und Wohlstand zu sichern. Die Elite besetzte schon vor der Unabhängigkeit die wenigen politischen Posten in den beratenden Gremien und Komitees. Ebenso verfügte sie über alle entscheidenden Ressourcen wie Landrechte, Bildung oder internationale Kontakte. Endogame Heiratsregeln (z.B. Cousinenheirat und kasteninterne Verbindungen) sorgten dafür, dass sich die Macht in den Händen bestimmter Familien konzentrierte. Dieser relativ kleinen Gruppe kam ferner die Aufgabe zu, möglichen Widerstand zu kanalisieren und bestmöglich zu neutralisieren. Während die singhalesische Elite nach der Unabhängigkeit ihre Position halten und sogar ausbauen konnte, musste die tamilische Führung mitansehen, wie ihnen die Ressourcen entzogen wurden. Zuerst versuchte sie noch, den drohenden Machtverlust durch parlamentarische Arrangements mit den Singhalesen aufzuhalten, musste aber bald feststellen, dass dies unmöglich war. Auf legal-demokratischem Weg wurden sie durch die singhalesische Elite entmachtet. Den Weg der Entmachtung der tamilischen Eliten, als Bestandteil der Marginalisierung der Tamilen, analysiert das folgende Kapitel:

Noch unter den Briten erhielt Sri Lanka ein parlamentarisch-demokratisches System zuerst mit eingeschränkter Mitwirkung der indigenen politischen Eliten.<sup>54</sup> Das allgemeine Wahlrecht kam noch während der Kolonialzeit 1931. Im Vorfeld der Unabhängigkeit arbeiteten englisch-sprachige Elite-Singhalesen und -Tamilen zusammen an einer Verfassungsreform. Noch verfolgte die politische Elite das Ziel einer gemeinsamen ceylonesischen Nation.

---

54 1912 wählte die Elite aus ihrem Kreis drei der 21 Mitglieder des Legislative Council, 1917: vier, 1920: 23 der dann 37 Vertreter.

Bereits in den 1930er und 1940er Jahren wurde aber deutlich, dass die zugrunde liegende Doktrin des neuen Staates in Richtung einer singhalesisch-buddhistischen Staatsnation gehen sollte, in der die Minderheiten nur eine untergeordnete Rolle spielen würden. Im *State Council* der Ceylonesen wuchsen daher auch bald die Differenzen über eine angemessene kommunale Repräsentation der Bevölkerungsgruppen, ab 1922 kam es zu zahlreichen parteipolitischen Neugruppierungen, die sich an kommunalistischen und ethnischen Linien orientierten. Die Tamilen waren bestrebt, möglichst ihre überdurchschnittliche Repräsentation und das für sie vorteilhafte regionale Wahlrecht festzuschreiben, während die Singhalesen ihnen „nur“ eine prozentuale Beteiligung nach Bevölkerungszahlen zubilligen wollten und ein Modell mit territorialem Wahlrecht präferierten. Mit den Stimmen der Singhalesen wurde schließlich, dass für die Mehrheit vorteilhafte Modell implementiert.

1931 wurde das allgemeine Wahlrecht auf der Grundlage des Mehrheitswahlsystems eingeführt. Auf der einen Seite standen die Minderheiten, die durch dieses System benachteiligt wurden, weil es eine politische Vormachtstellung der Singhalesen festschrieb, auf der anderen Seite die ebenso entsetzte singhalesische Elite, die die Reform so niemals gefordert hatte: Zwar wünschte man für sich eine weitgehende Mitbestimmung, aber kein allgemeines Wahlrecht der Bevölkerung, das überdies einem erheblichen Teil der indischen Plantagenarbeiter zugestanden wurde. Die singhalesische Elite sah mit dieser Reform ihre Jahrhunderte alte Vormachtstellung bedroht. Um die Massen der singhalesischen Wähler dauerhaft an sich zu binden, forcierte die singhalesische Elite in den folgenden Jahrzehnten die Zurücksetzung der Tamilen im ökonomischen und politischen System. Am politischen System wurden zu diesem Zweck bedeutsame Veränderungen vorgenommen.

1948 wurde Sri Lanka von den Briten mit dem Westminstermodell in die Unabhängigkeit entlassen. Das System besaß zwei Kammern, von denen die erste (House of Representatives) direkt von der Bevölkerung gewählt wurde. Das Unterhaus bestimmte den Premier und das Kabinett. Das Oberhaus (dreißig Senatoren) wurde zur Hälfte vom Gouverneur ernannt und besaß eher repräsentative Funktionen, es diente den Parteien als Belohnungsinstrument für ihre Anhänger. Die Verfassung sah keine explizit formulierten Minderheiten- oder Gruppenrechte vor – sie schützte über Art. 29,2 aber allgemein alle Minderheiten.<sup>55</sup> Diese Soulbury Verfassung enthielt keine föderalen Elemente und

---

55 Im relevanten Verfassungsartikel heißt es:

„29. (1) Subject to the provisions of this Order, Parliament shall have power to make laws for the peace, order and good government of the Island.

(2) No such law shall

(a) prohibit or restrict the free exercise of any religion; or

(b) make persons of any community or religion liable to disabilities or restrictions to which persons of other communities or religions are not made liable; or

galt bis 1972. Bereits 1948 wurden aber erste Veränderungen vorgenommen, die die Minderheiten benachteiligten. Als erstes verloren die Estate-Tamilen 1948 ihre Bürger- und damit auch die Wahlrechte (1947 waren noch sechs indischstämmige Tamilen ins Parlament gewählt worden). 1956 wurde Singhalesisch zur Staatssprache erhoben. 1972 ersetzte schließlich die damalige SLFP-Regierung die Verfassung: Ceylon wurde zur Sozialistischen Republik Sri Lanka, der Senat wurde abgeschafft, ebenso Art. 29,2. Gegen den Protest der Minderheiten erhob die Regierung den Buddhismus de facto in den Rang einer Staatsreligion (d.h. sie stellte ihn unter den besonderen Schutz des Staates), verankerte das Singhalesisch als Staatssprache und schrieb den Einheitsstatus des Staates fest. Die Minderheiten verloren dadurch ihren expliziten Schutz, während die Rechte der Mehrheit per Verfassung zum alleinigen Gesetz erhoben wurden. Auch den föderalen Bestrebungen der Tamilen war damit eine eindeutige Grenze gesetzt. Alle Versuche der Tamilen, Zugeständnisse im Parlament zu erreichen, scheiterten am Widerstand der singhalesischen Parteien bzw. externer nationalistischer Gruppen. Jeder Versuch zog zudem massive gewaltsame Unruhen nach sich, bei denen tamilische Zivilisten von singhalesischen Gruppen (private Schlägerbanden, Anwohner, kriminellen Elemente) angegriffen wurden. Nationalistisch-buddhistische Intentionen vermischten sich hier mit krimineller Energie und bloßer Aggression.

1978 wurde das parlamentarische System zugunsten eines präsidentialen Typs ersetzt. Parlament und Premier wurden dadurch stark geschwächt. Das System des Verhältniswahlrechts und eine fünf Prozent Klausel ersetzten das Mehrheitswahlrecht. Dadurch wurde es kleineren Parteien (Koalitionspartnern der Opposition) erschwert ins Parlament einzuziehen und die Parlamentarier der Tamilen verloren an Einfluss, sofern die herrschende Partei ihnen nicht freiwillig Ministerposten zugestand. Parlamentssitze, die während der Legislaturperiode frei wurden (durch Krankheit, Tod oder dem „Überlaufen“ der Kandidaten), wurden nicht wie zuvor über Nachwahlen wiederbesetzt, sondern durch die Partei bestimmt. D.h. Präsident und Partei konnten sicherstellen, dass der Sitz nicht an die Opposition (und damit eventuell auch an Kandidaten der Minderheitsparteien) fiel. Über eine Abstimmung innerhalb der Partei konnten ferner Mitglieder ausgeschlossen bzw. Mitglieder anderer Parteien aufgenommen werden. Die Verfassung erlaubte ferner ein Referendum bei Fragen, die „von nationaler Wichtigkeit“ waren. Jede Entscheidung

- 
- (c) confer on persons of any community or religion any privilege or advantage which is not conferred on persons of other communities or religions; or  
(d) alter the constitution of any religious body except with the consent of the governing of that body. Provided that, in any case where a religious body is incorporated by law, no such alteration shall be made except at the request of the governing authority of that body“ (vgl. Verfassung auf der GOSL Home Page 2002).

von politischer Tragweite konnte damit vom Präsidenten außer Kraft gesetzt werden. Dies betraf insbesondere die föderale Neuordnung und Zugeständnisse an die Tamilen. Der Präsident selbst erhielt weitgehende Exekutivvollmachten und wurde direkt vom Volk gewählt. Er ernannte und entließ zudem den Supreme Court, den Premier und das Kabinett und war offiziell Vorsitzender des Kabinetts. Das bedeutete, dass auch die juristische Ebene und eventuelle Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen von der singhalesischen Seite kontrolliert wurden. Der Präsident hatte ferner die Macht über Krieg und Frieden zu entscheiden, Begnadigungen auszusprechen und besaß den Oberbefehl über die Streitkräfte. Dem Parlament war damit in einem weiteren wichtigen Feld die Kontrolle entzogen. Der Präsident war zwar dem Parlament verantwortlich und konnte durch ein Misstrauensvotum zu Fall gebracht werden, allerdings musste dies wieder vom Supreme Court genehmigt werden. Obwohl das System formell eine Machtteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative vorsah und demokratische Züge trug, war die Wirklichkeit eine andere. Demokratische Wahlen und parlamentarischer Entscheidungsprozess wurden weitgehend außer Kraft gesetzt bzw. auf die Vertreter der Mehrheitsethnie, im speziellen den Präsidenten, übertragen.<sup>56</sup>

Die konstitutionellen Maßnahmen zur Ausgrenzung der Tamilen korrespondierten mit dem Versuch, die Kohärenz der singhalesischen Gruppe zu erhöhen, in der es spätestens seit den 1970er Jahren zu internen Unruhen kam, die sich gegen die alten Eliten richteten, welche auf nationaler, zum großen Teil auch auf Distrikt- oder Lokalebene immer noch die politische und wirtschaftliche Macht besaßen: Während die neue Verfassung 1972 primär die Singhalesisierung förderte, manifestierte die Überarbeitung der 1978 Verfassung die Einparteiherrschaft. Das Versprechen der Regierungspartei, Minderheitenrechte und einen föderalen Staatsaufbau zu verankern, wurde nicht umgesetzt. Insgesamt zeigte sich, dass keine wie auch immer geartete Ausformung des politischen Systemtyps den Konflikt einhegen bzw. die Gewalt stoppen konnte. Vielmehr spiegelte sich im zunehmend intoleranter werdenden System die autoritär aggressiven Muster der herrschenden Kultur und der sie tragenden singhalesischen Elite.

Die staatliche Administration entwickelte sich zu einem hoch politisierten und zentralisierten System. Allgemein galt die Verwaltung als ineffektiv, lethargisch und insensitiv gegenüber den Belangen der Bevölkerung. Die Posten in der Administration besaßen einen hohen Sozialstatus und wurden über patronale Zugehörigkeit vergeben, wobei die Spitze den Angehörigen der Eliten vorbehalten war. Aber selbst Posten auf mittlerer und unterer Ebene wurden nur mittels des obligatorischen „chit“ (Empfehlungsschreiben) vergeben. Für die Angehörigen der tamilischen Bevölkerungsgruppe ergab sich

---

56 Zur Struktur der Sri lankanischen Regierung vgl. Baxter/Malik et al. 1993: 324f.

daher auch hier das Problem eines erschwerten oder fehlenden Zugriffs. Neben dieser direkten Benachteiligung erschwerte der bürokratische Apparat der, wie schon erwähnt, überwiegend mit Singhalesen besetzt war, auch die Implementierung von den Entscheidungen die zugunsten der Tamilen getroffen wurden. Da kein objektives Vergabekriterium z.B. für öffentlichen Bauprojekte, Land oder Subventionen existierte, wurden Tamilen oftmals benachteiligt. Ferner zeigte sich, dass die Administration sogar politische Entscheidungen zugunsten der Tamilen blockierte oder ihre Umsetzung verzögerte wie beispielsweise bei der Aufhebung des Güter-Embargos im Nord-Osten während der Kumaratunga-Friedensinitiative 1994.

Zusammenfassend lässt sich argumentieren, dass die inner- und interethnischen Konflikte mit der Unabhängigkeit 1948 und der Einführung der Demokratie einen politischen Rahmen fanden, der wesentlich zur Eskalation des Konfliktes beitrug. Problematisch für eine Lösung blieb neben den aufgezeigten strukturellen Schwächen des Systems ein weiterer Faktor: die Zentralisierung der Macht durch die politische Elite. Diese rekrutierte sich zumindest an der Spitze des Staates, mit wenigen Ausnahmen, seit je her aus denselben Elitezirkeln und -familien. Ein Blick auf die Struktur und Praxen der politischen Elite macht deutlich, dass das System zwar formal demokratisch war, praktisch aber die alten Loyalitäts- und Legitimationsmuster erhalten blieben bzw. zu einem neuen hybriden System amalgamierten (vgl. Jayantha 1992, Jiggins 1979, Gunasekera 1994). Dieses System begünstigte eine stark konfrontative Politik. Mit der Unabhängigkeit wurden die alten Machtkonstellationen und -kämpfe nicht aufgelöst, sondern verschärfen sich unter dem zunehmenden Konkurrenzdruck des demokratischen Wettbewerbs. Die politischen Eliten aller Ethnien sahen ihre jahrhundertealte Vorrangstellung gefährdet: die Tamilen, weil sie ihre seit Kolonialzeiten herausgehobene Stellung in der Administration bedroht sahen, die Singhalesen, weil sie die Stimmen der bisher unterdrückten und ausgebeuteten Kasten einwerben mussten. Um die Massen der singhalesischen Wähler zu gewinnen, erwies es sich für die singhalesische Elite als äußerst vorteilhaft, ein *ethnic-outbidding* der Tamilen zu betreiben (vgl. Sisk 1996) und Ethnizität zwecks Mobilisierung der Bevölkerung zu politisieren. Nicht nur wirtschaftliche Faktoren, sondern ebenfalls der Organisations- und Wahlmodus des demokratischen Systems legte also einen Ausschluss der Tamilen nahe.

### Das politische Parteiensystem und Interessenkoalitionen der ethnischen Gruppen

Das demokratische System und die politische Elite spielten eine wesentliche Rolle bei den Ethnisierungsprozessen. Die ethnische Differenzierung der Gesellschaft hätte nicht zwangsläufig eine Ethnisierung von Politik zu Folge

haben müssen, sondern hätte durchaus in der Form kultureller Differenz in einzelnen Interaktions- und Lebensbereichen eine Rolle spielen können. Gerade aber im demokratischen System, das von der Mehrheitsethnie dominiert wird, ist es für die politische Elite dieser ethnischen Gruppe verführerisch, über *ethnic outbidding* Wähler zu mobilisieren und für sich zu gewinnen. Da in Sri Lanka seit den 1950er Jahren zwei große singhalesische Parteien um die Wähler konkurrierten, überboten sich die Führer der Mehrheits-Parteien mit extremen Positionen, um sich die Machtpositionen innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe zu sichern (vgl. ebd.). Rein instrumentalistisch gesprochen war die Ausgrenzung der Tamilen das Ergebnis einer Politik, die primär auf die Gewinnung der überwiegenden Mehrheit der Wähler der ethnischen Mehrheitsgruppe abzielte. Da beide konkurrierenden Parteien die gleiche Strategie verfolgten, findet sich im Ergebnis eine fundamentale Radikalisierung und Ethnisierung des politischen Diskurses. Dieser übermächtigen Strategie hatten die Parteien der Minderheiten wenig entgegen zu setzen. Sie mussten auch machtlos zusehen, wie die Ressourcen des Staates und der Wirtschaft an die Mehrheitsparteien gebunden und an deren Klientel verteilt wurden. In Sri Lanka entwickelte sich der Staat nach der Unabhängigkeit zum Zentrum der Ressourcenverteilung: Allokation und Distribution waren traditionell über die alten Patronagenetzwerke vorgenommen worden. Diese gingen in der Anfangszeit des neuen Staates an die Honoratioren der politischen Elite, später an die Parteien der nationalen Ebene über. Mit der Formierung der Parteien und zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten endete die kurze Kooperation der Eliten, die in den Jahren kurz vor und direkt nach der Unabhängigkeit noch geherrscht hatte. Jeder Politiker war nun bestrebt, für sich und seine Klienten Mittel zu sichern. Die sri-lankanischen Politiker gingen dabei nach dem Grundsatz vor: *the-winner-takes-it-all*. Diese Regel forcierte nicht nur den interethnischen Gegensatz, sondern führte auch zu gewaltsamen innerethnischen Spannungen.

Wie gezeigt verschärfen sich die Diskrepanzen zwischen der Mehrheitsbevölkerung der buddhistischen Singhalesen und der tamilisch-hinduistischen Minderheit nach der Unabhängigkeit. Zu dieser Zeit lag die sri-lankanische Politik in den Händen einer verwestlichten indigenen Elite, die vor allem an der eigenen Machtsicherung interessiert war und vor der Unabhängigkeit mit der Kolonialmacht kollaboriert hatte. In der neu gegründeten United National Party (UNP, gegründet 1946) fanden sich zuerst noch Elitevertreter aller Ethnien zusammen, wodurch ein gewisser Interessenausgleich gewährleistet wurde. Hier folgte man dem von den Briten installierten Konzept eines säkularen Staates, dessen Verfassung sich am Modell der Westminsterdemokratie orientiert. Durch das allgemeine Wahlrecht wurden die Eliten jedoch gezwungen, die Politik an den Wünschen der Wählermasse auszurichten oder selbst eine massengängige Politik zu kreieren, welche die Wähler band. Dabei

erwies es sich für die singhalesischen Politiker als äußerst massenwirksam, eine „Singhalesierung“ der Gesellschaft zu propagieren.

Gewalt wurde nach 1960 nicht nur zur Unterdrückung der tamilischen Minderheit angewandt, sondern entwickelte sich allgemein zu einem Mittel der Herrschaftssicherung und zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnungs- und persönlichen Machtstrukturen. Private Schlägertrupps bedrohten oppositionelle Kandidaten und Wähler, die politische Opposition wurde behindert (siehe beispielsweise den Entzug des passiven Wahlrechts von Sirimavo Bandaranaike), ein Aufstand singhalesischer Jugendlicher brutal niedergeschlagen. Selbst der Wahlprozess war durch erhebliche Manipulationen seiner demokratischen Funktion weitgehend entkleidet: Wahlfälschungen, der Einsatz von Gewalt (z.B. 600 politische Morde nach den Präsidentschaftswahlen 1989), die Vertagung von Wahlen (durch ein Referendum 1982, den Ausnahmezustand im Norden seit Mitte der 1980er Jahre) wurden die Regel.

Neben den beiden großen singhalesischen Parteien<sup>57</sup> existierten eine Reihe von kleineren singhalesischen Parteien, die z.T. singhalesisch-radikale Interessen vertraten.<sup>58</sup> Die radikal-singhalesischen Parteien und der buddhistische Klerus (Sangha) wehrten sich vehement gegen eine Machtteilung mit den Minderheiten. Ihnen gelang es immer wieder, Teile der Bevölkerung gegen mögliche Konzessionen der Regierung zu mobilisieren. Überdies stieg ihre Wählerbasis beständig. Das Engagement des Sangha in politischen Fragen wurde aus der historischen Pflicht und Aufgabe des Klerus begründet, der Ratgeber des Herrschers zu sein, der sich seinerseits für die Bewahrung und den Erhalt des Buddhismus einzusetzen hatte. Nach Ghosh (1995) verfügten – aufgrund ihres hohen Zentralisierungsgrades und der Fixierung auf die nationale Ebene – nicht die Parteien über die beste Verbindung zum Wähler, sondern die Mönche, welche auf lokaler Ebene täglich die Bevölkerung betreuten. Proklamationen und Protestmärsche auf Initiative der Mönche oder unter deren Mitwirkung waren keine Seltenheit.<sup>59</sup>

Die parlamentarische Schwäche der Tamilen wurde forciert durch ihre interne Zerstrittenheit. Ab 1949 existierten mehrere tamilische Parteien, welche untereinander um die Stimmen der Tamilen konkurrierten. Auch diese Parteien waren Elite-Vertretungen. Während Tamil Congress (TC) und Federal Party (FP) um die Wählerklientel auf Jaffna und im Osten konkurrierten, ist der Ceylon Indian Congress (CIC)/Ceylon Workers Congress (CWC) eine

57 Auf singhalesischer Seite standen sich die konservative United National Party (UNP) und die linke Sri Lanka Freedom Party (SLFP) gegenüber.

58 Links-marxistische Parteien spielten seit 1977 kaum noch eine Rolle. Sie waren bestenfalls bedeutungslose Koalitionspartner der großen Parteien.

59 Zur Politisierung des Sangha vgl. Seneviratne 1999.

Organisation der tamilischen Plantagenarbeiter.<sup>60</sup> Dies implizierte von Beginn an eine Zersplitterung der tamilischen Interessenvertreter und schmälerte die Durchsetzungskraft der Parteien.<sup>61</sup> Um eigene Macht und Patronagestrukturen zu stabilisieren waren zudem immer wieder Parlamentarier der Tamilen bereit, einen Posten im Kabinett der herrschenden Regierung anzunehmen. Damit sicherten sie zwar ihre persönliche Position, schwächten aber die tamilische Gruppe als Ganze, da die Regierung mit diesen „Alibi-Tamilen“ nun auf ihre multiethnischen Kabinette verweisen konnte. Um diese Posten zu halten, sahen sich die Kabinetts-Tamilen ferner zu einer Mäßigung gezwungen, so dass lange keine einheitlichen Forderungen formuliert werden konnten. Die Erfolglosigkeit der tamilischen Elite, auf der parlamentarischen Ebene wirksame Zugeständnisse für die gesamte Gruppe der Tamilen zu erreichen und die gewaltsamen Ausschreitungen zu beenden, begünstigte zudem die Bildung illegaler, militanter Studentenorganisationen in den 1970er Jahren.<sup>62</sup> Diese traten erstmals gewaltsam für einen eigenen Staat ein: Tamil Eelam, ein tamilisches Homeland, das die bisher getrennte Nord- und Ostprovinz vereinigen sollte. Erste Impulse gingen dabei von den universitär gebildeten Söhnen der tamilischen Elite aus, diese verloren die revolutionäre Bewegung aber bald an militante Akteure aus den mittleren und unteren Kasten (Klassen).<sup>63</sup> Gleichzeitig verlor auch die alte parlamentarisch-tamilische

---

60 Tamil Congress, TC, 1944; Federal Party, FP, 1949; später Zusammenschluss zur Tamil United Front, TUF; 1972, Umbenennung 1976 in Tamil United Liberation Front TULF; Ceylon Indian Congress, CIC, 1939; seit 1956 Ceylon Workers Congress CWC.

61 Die Elite der Tamilen bzw. ihre ideologische Führung aus der Mittel- und Unterschicht war von jeher geneigt, sich mit den Herrschenden zu arrangieren, um die größtmöglichen materiellen Vorteile für sich zu sichern. Radikalen Tendenzen und gewaltsamen Aktionen stand sie eher ablehnend gegenüber. Trotzdem hat die Führung selten die Fähigkeit besessen, die Lage zu ihrem Vorteil auszunutzen oder Verbesserungen für die unteren Schichten der Tamilen zu erreichen (vgl. Abeskera/Gunasinghe 1993 und ferner Wilson 1994).

62 Allgemein zählt man sechs aktive Guerilla Gruppen: Liberation Tiger of Tamil Eelam (LTTE); People's Liberation Organisation of Tamil Eelam (PLOT); Tamil Eelam Liberation Organisation (TELO); Tamil Eelam Liberation Army (TELA); Eelams People's Revolutionary Liberation Front (EPRLF); Eelam Revolutionary Organisation of Students (EROS).

63 Für ein Tamil Eelam zu kämpfen, schworen zuerst die Mitglieder der 1961 gegründeten Pulp Palai; sie unterstützte die FP-Führer Amirthalingam und V. Navaratnam. Bald darauf (1963) entstand ihr studentischer Flügel Manavar Manaram (Studentischer Rat), 1969 die Tamil Liberation Organisation (TLO) unter Prabhakaran, die später in der LTTE aufging. Die erfolglosen und von taktischen Motiven geleiteten Bemühungen der tamilischen politischen Parteien sowie die damit einhergehende Aufweichung der politischen Front der Tamilen führten dazu, dass sich 1974 zwei Untergrundorganisationen formierten: die Tamil New Tigers (TNT) und die Thangadurai-Gruppe. Beide waren auf den bereits erwähnten FP-Politiker Amirthalingam hin orientiert und agierten „mit

Elite die Kontrolle über die Bewegung: In den Anfangsjahren war man noch zu gemeinsamen Diskussionen zusammengelassen, dies änderte sich aber als klar wurde, dass die tamilische Elite die Guerilla nur als Druckmittel im ethnischen Konflikt einsetzten und v.a. nicht gewaltsam vorgehen wollte. Die Guerilla verfolgte aber eigenständige Ziele (u.a. Aufhebung der Kastenstruktur, Infragestellung der alten Eliten, sozialistischer Staat).<sup>64</sup> Kooperation und Verhandlungsbereitschaft bedeuteten Schwäche, während sich durch den gewaltsamen Kampf eine stärkere gemeinsame tamilisch-nationale Identität und Zusammengehörigkeit entwickeln sollte.

Die Guerilla rebellierte damit nicht nur gegen die ethnische Zurücksetzung, sondern auch gegen die bestehenden Herrschafts- und Ordnungsstrukturen. Die traditionelle Elite konnte den Widerstand nicht länger kanalisieren. Die tamilisch-parlamentarischen Vertreter (ab 1976 Tamil United Liberation Front TULF) sahen sich unter Zugzwang: Sie mussten sich selbst radikalisieren, wollten sie nicht einen großen Teil ihrer Klientel/Wähler verlieren. So schlossen sie sich den Forderungen der militanten Jugend an, in der Hoffnung, die Radikalen inkorporieren und später neutralisieren zu können. Die separatistische Rhetorik der Elite<sup>65</sup> diente aber mehr als Druckmittel der Durchsetzung föderaler Reformen, als dass sie einer tatsächlichen separatistischen Überzeugung entsprang. Nachdem die Gewalteskalation zwischen Staat und Guerilla begonnen und die Rebellen eigene Interessen entwickelt hatten, war es der tamilischen Elite nicht mehr möglich den Konflikt zu kontrollieren (vgl. Sumathy 2001 und Nesiah 2001). Der Gegennationalismus bzw. die Imagination einer tamilischen Ethnie, welche die tamilische Elite forciert hatte, fand in der Guerilla eine neue Gestalt. Interessen sollten nicht friedlich durch Verhandlungen, sondern mit Gewalt durchgesetzt werden.<sup>66</sup> Das Projekt der gewaltlosen Durchsetzung tamilischer Interessen fand damit Mitte der 1970er Jahre sein Ende.

---

seinem Segen“ (vgl. Swamy 1995: 30. Ferner vgl. außerdem unter Sangam.org 2003 und Amirthalingam.com 2003).

64 „The LTTE articulate their drive for the separate state of Tamil Eelam in political and linguistic, but not in religious terms, clearly separating religion and the secular Tamil community“ (Lawrence 1997: 217).

65 Vaddukoddai Resolution unter EelamWeb 2004a. Zwischen den Parteien war bereits zuvor über eine Teilautonomie gesprochen worden; die endgültige und öffentliche Formulierung dieser Idee tritt in den 1970er Jahren auf. Die Systematisierung der Forderung erscheint 1985 in Thimpu (vgl. Edrisinha 1999: 181).

66 Die LTTE versuchte eine symbolische Verbindung zu vergangenen glorreichen süd-indischen Dynastien (Chola, Pandiya, Chera) und ihrem Befreiungskampf für ein unabhängiges Eelam herzustellen. Der Löwe der tamilischen „Nationalflagge“ stammte aus der Chola-Zeit. Das Tigtersymbol zeigt nach Auskunft der LTTE die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen dravidischen Zivilisation, der kriegerischen Tradition.

Die Liberation Tigers of Tamil Eelam LTTE setzten sich in den 1980er Jahren als stärkste Guerilla-Gruppe durch: Mitglieder und Sympathisanten anderer tamilischer Gruppen wurden von ihr ermordet oder eingeschüchtert. Der Führer der LTTE, Prabhakaran, kam nicht aus den Elitezirkeln der Tamilen, sondern aus einer niederen Kaste. Er war nicht wie die tamilische Elite dem Liberalismus verpflichtet, sondern propagierte revolutionäre Konzepte und eine gewaltsame Interessendurchsetzung, was eine Einigung mit den parlamentarischen Tamilen und eine föderale Lösung erschwerte. Der Widerstand der LTTE war aber nicht nur gegen den singhalesischen Staat gerichtet, sondern auch gegen die eigene Elite, welche die Macht in bestimmten Kasten und Familien monopolisierte. Die Führung der Bewegung durch die LTTE widersprach den traditionellen Konzepten, die sich an den Prinzipien Kaste, Alter und Geschlecht orientierten.<sup>67</sup> Die LTTE mit ihren niedrig-kastigen, jungen Kämpfern durchbrach diese Prinzipien und propagierte ein neues Modell von Gesellschaft. Aufstieg war nicht durch Kaste, sondern durch individuelle Leistung zu erreichen (vgl. Fuglerud 1999). Die Rebellion gegen den Staat war damit Ausdruck eines inter- und innerethnischen Konfliktes. Gewalt war auch die Folge der fehlenden Bereitschaft der sri-lankanischen Elite, den formellen Systemrahmen tatsächlich mit demokratischen Praktiken zu füllen. Die parlamentarischen Vertreter der Tamilen verloren an Bedeutung. Nicht zuletzt ihre interne Zersplitterung und Unfähigkeit, in diversen Koalitionen und Abspracheversuchen mit den singhalesischen Großparteien eine Lösung auf dem Verhandlungsweg zu erreichen, gaben der militanten Guerilla und gewaltsamen Lösungsstrategien Auftrieb.

Die Akzeptanz der LTTE und ihrer Ziele wuchsen unter der Repression des Militärs und der Frustration tamilischer Jugendlicher über ihre schlechte wirtschaftliche Lage zusammen mit nationalistischen Gefühlen.<sup>68</sup> Ende 1983 stellte die Regierung die „*Special Task Force*“ auf, die speziell zur Terrorbekämpfung in der Nord-Ost-Provinz eingesetzt wurde. Im Plantagensektor überwachte eine „*Special Operation Unit*“, die dem Geheimdienst unterstand die Plantagen-Tamilen. Aber auch die regulären Streitkräfte konnten dank Notstandsgesetzen und „*Prevention of Terrorism Act (PTA)*“ quasi autonom agieren.<sup>69</sup> Während vordergründig der Rechtsstaat fortbestand, machte es u.a.

---

67 Zur sozialen und kastenspezifischen Stratifikation der Tamilen vgl. David 1976 und Nithiyandam 2001. Für die Tamilen im Osten vgl. Sathiyasegar 2004.

68 Die Verankerung und Verbreitung des tamilischen Nationalismus von der Intelligentsia bzw. Mittelschicht zu den unteren Bevölkerungsschichten ist dabei nicht zuletzt der Verbindung von Sozialismus und Nationalismus geschuldet, die in der Folge eine Eigendynamik gewann und durch halbherzige Konzessionen der Regierung nicht mehr zu unterbinden war. Die Lösung der Probleme der Minderheitengruppe lag dann allein in der Gründung eines eigenen Staates.

69 Seit 1971 war die Emergency Rule fast ununterbrochen in Kraft. Der Prevention of Terrorism Act (PTA) (seit 1979 in Kraft) erlaubte u.a. die Inhaftierung bis zu

dieses rechtliche Instrumentarium möglich in den kommenden Jahren eine große Anzahl von Tamilen „verschwinden zu lassen“. Jede Eskalation der Gewalt kam der LTTE zugute, sie zwang die Mehrheit der tamilischen Bevölkerung auf ihre Seite und sicherte der LTTE ein entscheidendes Mitspracherecht bei eventuellen Friedensverhandlungen. Heldenlegenden und Märtyrertum umgaben ferner die im „Freiheitskampf“ Gefallenen. An bestimmten „Heldentagen“ wurde eifrig am Bild des unterdrückten Volkes und dem des heldenhaften Freiheitskämpfers gewoben. Die marxistische Orientierung der LTTE erleichterte es ihr, vor allem zu den „vernachlässigten“ und enttäuschten Jugendlichen der unteren Gesellschaftsschicht und den niedrig-kastigen Arbeitern Zugang zu finden, welche von der alten parlamentarischen Tamilen-Elite vernachlässigt worden waren.<sup>70</sup> Tamil Eelam sollte erklärtermaßen ein „independent sovereign socialist State of Tamil Eelam“ werden.<sup>71</sup>

### Von der Elite-Kooperation zum Ethnic Outbidding und zur ethnischen Zentralisierung der politischen Macht

Insgesamt wirkt sich neben den sozioökonomischen Strukturen auch die politische Formation der Akteure konflikt- und gewaltverschärfend aus. In den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit wurde das säkulare, auf Gleichberechtigung der Bevölkerungsgruppen angelegte Staatskonzept immer weiter in den Hintergrund gedrängt. Verfassungsänderungen, allgemeine Gesetze, ökonomische Maßnahmen, Siedlungspolitik und kulturelle Programme machten Sri Lanka zur Insel der Singhalesen, auf der andere Bevölkerungsgruppen bestenfalls eine untergeordnete Rolle spielen konnten. Dem entstehenden buddhistisch-singhalesischen Nationalismus hatten die Minderheiten nur wenig entgegen zu setzen. Versuchten sie zuerst noch, über Vereinbarungen mit den singhalesischen Großparteien (vgl. z.B. Bandaranaike-Chelvanayakam 1957,

---

18 Monaten ohne Gerichtstermin und Angabe von Gründen. Die Armee erhielt das Recht Räumlichkeiten zu durchsuchen, Beweismittel zu beschlagnahmen, Verdächtige zu verhaften und zu deportieren. Zur Unterstützung der Armee durften diese Aufgaben auch von der Polizei ausgeübt werden. Zur PTA detailliert vgl. Tamil Nation & Beyond online (2004).

70 Zu den Beweggründen tamilischer Jugendlicher in die LTTE einzutreten (vgl. auch Trawick 2002).

71 LTTE-Aklamation: „We have a homeland, a historically constituted habitation with a well defined territory embracing the Northern and Eastern provinces, distinct language, a rich culture and tradition, a unique economic life and a lengthy history extending to over three thousand years. As a nation, we have the inalienable right of self-determination [...] The independent State of Eelam as envisioned by the LTTE shall be a peoples State, a secular democratic, socialist State created by the will of the People, administered by the people; a State that will guarantee all democratic liberties and freedom of its citizens“ (Ahmed 1996: 265).

Senanayake-Chelvanayakam 1965) parlamentarisch ihre Rechte zu wahren, mussten sie bald einsehen, dass Konzessionen zu ihren Gunsten fast unmöglich geworden waren. Der interethnische Elitekonsens der Anfangsjahre schien aufgekündigt. Politisch machtlos und ökonomisch zurückgesetzt blieb schließlich nur der bewaffnete Kampf. Mitte der 1970er formierte sich eine tamilische Guerillabewegung mit der Forderung nach einem tamilischen Separatstaat, die auch von den parlamentarischen Tamilen unterstützt wurde. Aufgrund der Minderheitsposition und der damit verbundenen Wehrlosigkeit war, gerade auch vor den dauerhaft negativen Erfahrungen offensichtlich geworden, dass mit friedlichen Protesten an den untragbaren Zuständen nichts zu ändern war.<sup>72</sup> Einzelattaken der tamilischen Militanten weiteten sich ab 1983, nach Pogromen an Tamilen, zu einem Bürgerkrieg aus. Die LTTE rechtfertigte den Bürgerkrieg nicht allein mit der Befreiung von singhalesischer Unterdrückung, sondern sah diesen auch als Befreiung der eigenen tamilischen Gesellschaft von z.B. Kastendiskriminierung und sozialer Unterdrückung. Sie konstituierte ihre Kämpfer als Gegenbild zum gemeinen singhalesischen Soldaten.<sup>73</sup>

Die Rückkehr zu einem friedlichen Zusammenleben gleichberechtigter Bevölkerungsgruppen und damit die Abkehr von der singhalesischen Ideologie war für die singhalesische politische Elite nun kaum noch möglich, da die Mehrheit der Singhalesen mittlerweile überzeugt war, dass die Zurücksetzung der Tamilen die Vergeltung Jahrhunderte langer kolonialer Bevorzugung darstellte. Gestützt wurde diese Meinung vom buddhistischen Klerus, der seine Aufgabe in der Bewahrung des Buddhismus sah. Zugeständnisse gegenüber den Tamilen konnten die singhalesischen Parteien nur insoweit machen, wie die Ideologie und die Privilegien der singhalesischen Mehrheitswähler unangetastet blieben. Die Beilegung des Konfliktes und später der Frieden waren an sich wünschenswert – aber die Höhe der Zugeständnisse war durch ökonomische Erwägungen, politische Machtinteressen und die herrschende Ideologie begrenzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Verschränkung folgender Faktoren die Basis der ausbrechenden Gewalt bildete:

- Die demographische und sozioökonomische Marginalisierung der Tamilen in ihrem deklarierten „Homeland“ im Nord-Osten Sri Lankas.

---

72 Das Festhalten an der Gewalt wird gerechtfertigt mit der „experience of several decades“. Mit dieser Begründung wird das politische Bemühen der TULF als vergeblich und einhergehend damit als „hinderlich“ für den Befreiungskampf der Tamilen gedeutet (vgl. Velupillai Pirabharans Interview, März 1984, unter EelamWeb 2004b).

73 „We are fighting so that the next generation won't have to fight“ - Zitat eines Tigers (zit. nach Trawick 1997: 165).

- Die Etablierung eines starken Nationalstaates, der zum zentralen Anbieter von Ressourcen auf dem politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Markt wird. Die Eroberung des Staates durch die Vertreter der Mehrheitsethnie garantiert, dass dessen Ressourcen zur Befriedigung der singhalesischen Mehrheit dienen.
- Die Zentralisierung des politischen Systems und die kaum begrenzte Machtfülle der nationalen Parlamentarier, die dazu führte, dass die politischen Akteure das System zu manipulieren oder über Gewalt zu ihren Gunsten zu verändern und festzuschreiben versuchten.
- Die interne Konkurrenz der Eliten (auf singhalesischer wie tamilischer Seite) und ihre Praxis der Herrschaftsmonopolisierung, die trotz demokratischen Systemtyps weite Teile der Bevölkerung von der Macht und dem Zugang zu Ressourcen ausschloss. Dies führte zum Ausbruch von Aufständen (JVP auf Seite der Singhalesen) und Rebellion (LTTE auf Seite der Tamilen), bei denen in Ermangelung anderer Alternativen radikale Mittel (Gewalt) zur Interessendurchsetzung gewählt wurden.
- Eine Herrschaftspraxis, die auf Loyalität und Patronage verpflichtet ist, setzt allgemeinwohlorientierte Konzepte außer Kraft. Gegenseitige Exklusion auf inner- wie interethnischer Ebene wird zum obersten Gebot.

### 3.3.3 Tamilische Rebellion und Versuche der Konfliktbeilegung

Während die Machtlosigkeit der parlamentarischen Moro-Vertreter auf den Philippinen in den 1960er Jahren augenscheinlich wurde, geschieht dies in Sri Lanka in den 1970er Jahren. Für die Tamilen wurden innerhalb des politischen Systems, im Rahmen lokaler, regionaler und nationaler politischer Institutionen keine positiven Ergebnisse erreicht. Weder mit Appellen und Drohungen noch mit Streiks konnte der Marginalisierungsprozess aufgehalten werden. Die interne Zersplitterung der tamilischen Parlamentarier, ihre Anbiederung bei der singhalesischen Elite und ihre Entfremdung von den niedrig-kastigen und verarmten Massen setzten den Schlusspunkt einer Entwicklung der „wahrgenommenen Machtlosigkeit“ tamilischer Politik und führte zur Bildung von tamilischen „militanten Gegeneliten“, die sich sowohl gegen die tamilische Marginalisierung durch die Singhalesen wie gegen die feudale Herrschaft der traditionellen tamilischen Eliten richteten. Die Ideengeber der Rebellen waren die hochschulgebildeten Söhne der oberen Mittelschicht, welche durch die Quotenregelungen und Gesetzesänderungen am stärksten betroffen waren. Den Korpus der entstehenden Rebellenbewegung bildete aber die untere Mittelschicht, die durch das starre Kastensystem, die geringen Möglichkeiten sozialer Mobilität und der fehlenden Patronage erfolgreicher tamilischer Honoratioren keinerlei Zukunftsaussichten besaßen. Bis Ende der 1970er Jahre arbeiteten die verschiedenen kleinen Guerillagruppen noch im

geheimen und überließen den traditionellen Eliten die offizielle politische Bühne. Dass sie mittelfristig in Konflikt mit den etablierten Eliten geraten würden, war absehbar, da sich ihre Ziele diametral gegenüber standen. Vergleichbar mit der MNLF auf den Philippinen forderten die tamilischen Rebellen letztendlich einen unabhängigen (hier freilich sozialistischen) Staat und die revolutionäre Veränderung der Sozialordnung; die alten Eliten wären mit einer Föderationsregelung zufrieden gewesen und strebten nach dem Erhalt ihrer traditionellen Position.

Die historische Betrachtung zeigt, dass die traditionellen tamilischen Eliten zwar ethnokulturell begründeten politischen Widerstand gegen die Marginalisierung ihrer Gruppe leisteten, dies aber in einem traditionsgebundenen Rahmen taten. Ihr Handeln bewegte sich ausschließlich auf der Eliteebene und eine übergreifende Organisation der Interessen erfolgte erst 1976 mit Gründung der Tamil United Liberation Front (TULF). Auch die TULF war eher ein lockerer Zusammenschluss von Honoratioren als eine straff organisierte Partei. Die Struktur und die Mittel der Interessendurchsetzung der Rebellen standen dem konträr gegenüber: die LTTE entwickelte sich in den 1980er Jahren unter ihrem Führer Prabhakaran zu einer äußerst brutalen und dabei flexiblen, lernfähigen und extrem kohärenten Guerilla. Mit ihren Attentaten und der Forderung nach einem tamilischen *Homeland* wurde sie zu einer gefährlichen Gegenmacht des singhalesischen Staates.

Der bewaffnete Widerstand wurde aber erst möglich als sich auf Seite der Minderheit eine neue Elite herausbildete. Ihr gelang es das Volk zu mobilisieren und unter einer gemeinsamen Ideologie zu vereinen. Die Macht der LTTE beruhte auf ihrem militärischen Potenzial und Kohärenz. Die Interessenszersplitterung tamilischer Elitepolitiker wurde ersetzt durch den Alleinvertretungsanspruch der LTTE. Sie bildete das informelle Kräftegleichgewicht zum bis dato übermächtigen singhalesischen Staat. Die tamilische Homeland und Besiedlungsgeschichte des Nord-Ostens entwickelte sich zu einem Gennationalismus, der konträr zum Konzept der Singhalesen stand. Nach 1980 wurden das Parlament und seine Akteure dementsprechend zu einem Nebenschauplatz des Konfliktes. Nachdem 1983 brach nach Pogromen an Tamilen der Bürgerkrieg ausgebrochen war, wurden die staatlichen Sicherheitskräfte und die tamilische Guerilla endgültig zu den entscheidenden Akteuren des Konfliktes. Auf Grund ihrer Funktion als „Schutzmacht der Tamilen“ machte die LTTE seither einen eigenen Führungsanspruch geltend und forderte seit Ende der 1980er Jahre sogar den Alleinvertretungsanspruch der tamilischen Gruppe auch auf der politischen Ebene.

Dieser Anspruch wurde nicht nur von den traditionellen tamilischen Eliten abgelehnt, sondern, wie kaum anders zu erwarten auch von der singhalesischen politischen Elite, die weiterhin darauf abzielte, das Tamilenproblem intra-elitär, durch Arrangements mit der tamilischen Elite und kleinere Zuge-

ständnisse, lösen zu können. Aus Sicht der singhalesischen Elite ist die LTTE nicht mehr als ein terroristischer Zusammenschluss unterprivilegierter Jugendlicher. Weder nach traditionellen (Seniorität, Kaste, Familie) noch nach modernen (Demokratie) Maßstäben konnte sie als adäquater Partner für Friedensgespräche akzeptiert werden. So war es denn auch nur konsequent der LTTE die politische und gesellschaftliche Anerkennung durch Nicht-Verhandeln zu verweigern, eine Position, die erst 2002 unter massivem äußeren Druck ins Wanken geriet. So ist es auch wenig verwunderlich, dass die Vermittlungsgespräche der letzten Jahrzehnte, wie das anschließende Kapitel zeigt, immer wieder scheiterten.

### Die Entwicklung der tamilischen Rebellion und die Reziprozität von Gewalt und Verhandlungen

Die Eskalation der interethnischen Gewalt erfolgte in den Jahren bis 1980 zunächst als Erweiterung eines weitgehend traditionellen Rahmens. Die alten tamilischen Eliten glaubten zunächst noch die LTTE für ihre Zwecke instrumentalisieren zu können, um Druck auf die singhalesische Regierung auszuüben. Schnell mussten sie aber feststellen, dass die LTTE eigene Ziele verfolgte und ihre bisherige unbeschränkte politische Hegemonie nicht nur in Frage stellte, sondern negierte. Die Ideologie, Organisationsstruktur und internationale Vernetzung der Rebellen schien zudem moderner und besser geeignet einen interethnischen Konflikt zu gewinnen oder die singhalesische Regierung zumindest an den Verhandlungstisch zu zwingen:

Ab 1983 kam es unter der Vermittlung Indiens zu ersten Verhandlungen zwischen parlamentarischen Vertretern der Tamilen und der singhalesischen Regierung, wobei primär Indien die Interessen der Tamilen vertrat,<sup>74</sup> weil sich die parlamentarischen Interessenvertreter der Tamil United Liberation Front (TULF) und die Rebellen nicht auf eine gemeinsame Vertretung einigen konnten. Eine Lösung war zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da die singhalesische Seite auf einen buddhistischen Einheitsstaat bestand und nur zentral gesteuerte District Development Councils (DDC) statt einer Föderation anbot. Sie hatte ein festes Konzept, in dem nur wenig Verhandlungsspielraum blieb, die Tamilen forderten hingegen quasi einen unabhängigen Staat. So standen sich einander ausschließende Positionen gegenüber (singhalesischer Einheitsstaat vs. tamilischer Separatstaat) (vgl. Wilson, J. 1993 und Coakley 1993). Hinter diese Positionen ging keine der Seiten zurück. Für die Tamilen war die Frage nach einem eigenen Staat inzwischen nicht mehr nur die Forderung nach der Gewährung von politischen Rechten durch den singhalesischen

---

74 Zur Rolle des Mediators vgl. auch Francis 1998. Zur Unterstützung der LTTE durch Tamil Nadu vgl. Kodikara 1991: 107ff.

Zentralstaat, sondern nach fundamentalen Rechten (wie Selbstbestimmung, Identität und Sicherheit), die nur in einem tamilischen Nationalstaat verwirklicht werden konnten.<sup>75</sup> Die Gesprächs- und Konzessionsbereitschaft war aber auf beiden Seiten nur vordergründig. So erhielt man sich die Verhandlungsoption, die Rechtfertigung weiterhin militärisch zu agieren und die Möglichkeit die Schuld der anderen Seite anzulasten. Für die LTTE wie für die singhalesische Regierung war eine friedliche Einigung unkomfortabel und kostenträchtig. Einer Teilung der Insel konnte und wollte die UNP-Regierung nicht zustimmen, das wusste auch die LTTE. Überdies agitierte die Opposition der SLFP unter Sirimavo Bandaranaike im Verbund mit dem buddhistischen Klerus gegen jegliche Zugeständnisse der damaligen Regierung von Jayewardene. Die Verhandlungen waren von Beginn an an einem Punkt festgefahren, dessen Überwindung höhere Kosten verursacht hätte als eine militärischen Lösung. Eine win-win Option war damit aus Sicht beider Seiten ausgeschlossen.

Mitte 1987 unterschrieben Indien und die sri-lankanische Regierung ein Friedensabkommen, das auch die Entwaffnung der LTTE (durch Indien) vorsah. Die LTTE hatte dem Abkommen unter Druck Indiens zunächst zugestimmt, brach dann aber unter einem Vorwand (Inhaftierung von LTTE-Schmugglern) kurze Zeit später demonstrativ den Vertrag und massakrierte zwischen 150-200 singhalesische Zivilisten und gefangengenommene Soldaten. Damit verlagerte sich der Konflikt wieder auf die militärische Ebene. Der Vertragsbruch der LTTE zwang die indische Armee zur Intervention. Sie eroberte unter schweren Verlusten Jaffna und drängte die LTTE in die Dschungelgebiete ab – die Autorität und militärische Stärke der LTTE blieb aber weitgehend ungebrochen. Als die Inder 1990 schließlich den Nord-Osten verließen, erlangte die LTTE die vollständige Kontrolle über die Nord- und weite Teile der Ostprovinz und nahm den Kampf gegen die Regierung wieder auf. Dabei zeigte auch die LTTE von Beginn an die Tendenz Zivilisten nicht anders als Armeeingehörige brutal zu attackieren bzw. zu ermorden, um die ethnische Säuberung ihres Gebietes voranzutreiben. Ferner setzte sie Selbstmordattentäter und Autobomben ein. Dieser Terror sollte die die Führung des singhalesischen Staates schwächen. Auf diese Taktik reagierte die Armee mit hoher Brutalität: Bombardements ganzer Dörfer, der Einsatz von Paramilitärs, der Deportation von Zivilisten einschließlich Frauen und Kinder und dem „Aushungern“ LTTE-kontrollierter Gebiete.

Der zweite große Versuch, den Konflikt über Verhandlungen beizulegen wurde 1994 von der damaligen und heutigen Peoples Alliance-Präsidentin,<sup>76</sup>

---

75 Zur Entwicklung des Konzeptes eines tamilischen Homelands vgl. Hellmann-Rajanayagam 1990.

76 Die Peoples Alliance (PA) ist eine Koalitionregierung der SLFP und mehrerer kleinerer Partner.

Chandrika Kumaratunga, einer Tochter Sirimavo Banaranaikes, begonnen. Aber auch sie scheiterte (vgl. Schaefer 1995: 409ff.). Bis zum Ende ihrer ersten Amtszeit 2001 setzte sie auf eine Doppelstrategie: Forcierung der militärischen Offensive bei gleichzeitigem Gesprächsangebot an die Guerilla. Gesprächsangebot bedeutete: Entweder die LTTE nahm den Dezentralisierungsplan der Regierung an oder riskierte die militärische Vernichtung. Die Machtteilungsvorschläge von 1995 und ihre Überarbeitungen 1996 und 1998 überließen dem Zentrum wesentliche Zugriffsrechte auf das politische und wirtschaftliche System der geplanten föderalen Einheiten im Nord-Osten.<sup>77</sup> Die Schritte der singhalesischen Regierung wurden von der Guerilla als Diktat gesehen und nicht als Bereitschaft, gemeinsam eine tragfähige Lösung zu finden. Die LTTE lieferte ihrerseits keine konstruktiven Vorschläge, sondern versuchte über die Verhandlungen vorwiegend ihren Einfluss im Nord-Osten zu festigen (vgl. Philipson 1999). Mit der Forderung nach weiteren ökonomischen und militärischen Zugeständnissen hatte die LTTE schon frühzeitig die Verhandlungen erschwert (vgl. Singer 1996: 1150). Wachsendes Misstrauen gegenüber den Motiven der anderen Seite führte schon nach wenigen Monaten zu einem Abbruch der Verhandlungen. Zwar wurde 1995 ein Waffenstillstand vereinbart – dieser hielt aber nur 100 Tage. Beide Seiten nutzten die Feuerpause, um ihre Reihen zu ordnen und die militärische Ausrüstung aufzustocken. Trotz der Zusagen der Regierung und des Waffenstillstandes brach die LTTE im April 1995 aus den Verhandlungen aus, um eine Serie von Anschlägen gegen militärische Einrichtungen im Osten und Norden des Landes zu verüben. Die Regierung begann ihrerseits eine „Krieg-für-den-Frieden-Strategie“, bei der sie militärisch gegen LTTE und tamilische Bevölkerung vorging. Regierung und LTTE glaubten, militärisch einen Sieg erringen zu können. Noch 1995 eroberten Regierungstruppen Jaffna. Die LTTE wurde in die Dschungelgebiete des Vanni abgedrängt und verfolgte in dieser Zeit primär eine Taktik der Nadelstiche: sie verübte spektakuläre Attentate, z.B. auf das Öllager bei Colombo, die Zentralbank und den Hafen, war grundsätzlich aber militärisch gelähmt. Die Regierung versuchte nach der Eroberung Jaffnas (zumindest rhetorisch), die tamilische Bevölkerung mit Wiederaufbau- und Hilfsprogrammen für sich zu gewinnen und ihr das Gefühl zu geben, kein okkupiertes Volk, sondern gleichwertige Staatsbürger zu sein. Die Anschläge und die Infiltration der besetzten Gebiete mit LTTE-Kämpfern untergruben diese Strategie, so dass sich die Regierung gezwungen sah, auf Jaffna die Militärverwaltung beizubehalten,<sup>78</sup> eine Pressezensur zu verhängen und dem Militär mehr Handlungsspielraum zuzugestehen.

77 Einen Überblick über die verschiedenen Devolutionsvorschläge bietet: Centre for Policy Alternatives 2000. Zu den Friedensinitiativen vgl. Hellman-Rajanyagam 2001.

78 Angekündigt war, möglichst bald zivile Verwaltungsstrukturen aufzubauen.

Das Militär agierte nun seinerseits mit großer Brutalität und Härte, die vielfach zwar nicht direkt von höheren Kommandoebenen befohlen worden waren, aber von ihnen gebilligt und gedeckt worden. Die Rekrutierten wurden zunehmend jünger und unerfahrener, ihre Ausbildung dauerte im besten Fall wenige Monate, oft nur Wochen oder Tage, so dass sie mit der Situation, die sie im tamilischen Norden vorfanden, völlig überfordert waren. Dass es sich bei den Soldaten häufig um unterprivilegierte Süd-Singhalesen handelte, in deren Augen die Tamilen bestenfalls Konkurrenten um begrenzte Ressourcen (Ausbildung, Arbeitsplätze usw.) waren, verschlimmerte die Lage. Kaum einer dieser Jugendlichen sprach Tamil (dank der erfolgreichen Sprachpolitik der SLFP in den 1950er Jahren!). Die meisten hatten das Wissen über die ethnischen Gruppen und den Konflikt aus Geschichtsbüchern, die die Singhalesen zur überlegenen Rasse erklärten und die Tamilen zu traditionellen Feinden und Aggressoren abstempelten. Wo schon eine sprachliche Verständigung bei den Verhören fehlschlug, musste ein Gespräch oder Austausch von Meinungen gänzlich scheitern. Für die alten Kader hingegen war der nicht endende „non winable war“ längst zu einer Quelle der Frustration geworden, die sich regelmäßig an den Tamilen entlud. Die Korruption tat ein Übriges. Das verschärfte Vorgehen der Sicherheitskräfte führte seinerseits zu einer Bestätigung der unter Tamilen herrschenden Meinung, dass der singhalesische Staat sie nicht schützen konnte und wollte. Er machte Versprechungen, die er nicht einhielt und folglich war die LTTE die einzige Organisation, die für die Durchsetzung ihrer Interessen blieb.

Zur interethnischen Konfliktarena trat das seit Jahrzehnten bestehende Problem jedes Einigungsversuches: Die Konkurrenz zwischen UNP und SLFP, welche über *ethnic outbidding* den Konflikt instrumentalisierten und eine Lösung verhinderten.<sup>79</sup> Der „demokratische Wettbewerb“ der singhalesischen Großparteien und die exklusive singhalesische Ideologie blieben eine negative Grundkonstante. Denn selbst gesetzt den Fall, Regierung und Guerilla wären zu einem tragbaren Ergebnis gelangt: Für die Umsetzung der Vorschläge über eine Verfassungsänderung war und ist eine Zweidrittelmehrheit im Parlament notwendig, welche keine der großen singhalesischen Parteien in den letzten Wahlen erreichen konnte. Eine Kooperation zwischen beiden existierte jedoch weder in den Friedensgesprächen noch bezüglich der parlamentarischen Implementation. Im Gegenteil, so, wie die SLFP in den 1980er gegen die UNP-Regierung arbeitete, agitierte in den 1990er die UNP gegen Kumaratunga. Da beide Parteien nach der Regel „the winner takes it all“ spielen, sah die UNP keinen politischen Nutzen darin, die Regierung zu unterstützen. Die UNP war sich dabei der Unterstützung eines nicht unwesentlichen Teils der Bevölkerung, insbesondere radikaler singhalesischer Gruppen

---

79 Zum Scheitern der Verhandlungen vgl. Rotberg 1999.

und des buddhistischen Klerus, gewiss, denen die Vorschläge der Regierung bereits viel zu weit gingen.

„Having achieved military victory in Jaffna, large numbers of Sinhalese, as well as the army and the Buddhist clergy, are now saying: ‚Why compromise? We have them on the run, there is no need to compromise.‘ Since the bombing of the Central Bank and the commuter trains, increasing numbers of Sinhalese are asking: ‚See what terrorists they are? How can we negotiate with them?‘ For their part, the Tigers and their supporters say: ‚You took Jaffna, but we have now shown you that you can not put a stop to our movement. We will continue fighting until you grant us Eelam““ (Singer 1996: 1154).

Folgende Inhalte und Vorgehensweise strukturierten die Verhandlungen seit den 1980er Jahren:

- Singhalesische Seite: Die Zentralität des Staates. In ihr verbinden sich Machterhaltungsinteressen der Colombo-Elite mit der ideologischen Rahmung eines buddhistischen Einheitsstaates zur Bewahrung der Vorherrschaft des Buddhismus und des singhalesischen Volkes.
- Tamilische Seite: Anerkennung der Tamilen als eigene Nation mit autonomem Territorium im Nord-Osten sowie die Garantierung der vollen Bürger- und Menschenrechte.
- Beide: Die Lösung von Konflikten durch militärische Gewalt anstelle von Verhandlungen. Vom Zielpunkt aus werden die Mittel (Gewalt) zur Erreichung des Ziels gerechtfertigt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Regierung und Rebellen bis 2001 an ihren gewaltorientierten und konfrontativen Strategien festhielten und auf eine militärische Lösung setzten. Die singhalesische Seite zog es weiterhin vor, den Konflikt mit der LTTE fortzusetzen, statt in ihrem eigenen Binnenraum einen Konflikt zu riskieren. Erst nachdem das Land 2001 in eine schwere wirtschaftliche Schiefelage geriet und der internationale Druck sich verstärkte, wurde ein neuer Versuch der Konfliktbeilegung über Verhandlungen in Angriff genommen. Erstmals konnte sich auch die singhalesische Elite dazu durchringen, die Guerilla zum offiziellen Verhandlungspartner zu erklären. Die tamilischen Politiker waren ein Bündnis mit der LTTE eingegangen und bestätigten deren Alleinvertretungsanspruch.

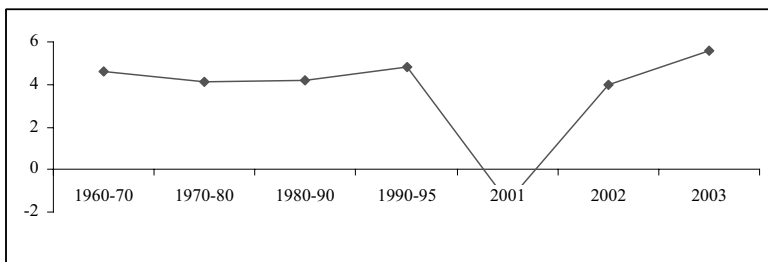
Neben der Zentralisierung und Personalisierung der Macht wirkte sich auch die Konkurrenzsituation der singhalesischen Großparteien negativ auf den Konflikt aus. Trotz verschiedener struktureller Veränderungen des politischen Systems blieb die traditionelle Patronagestruktur erhalten. Erst 1987 wurden auf lokaler Ebene Provinzräte mit begrenzter Machtbefugnis unter Kontrolle des Zentrums eingerichtet (vgl. Tressie Leitan 1979 und Wiswa

Warnapala 1993). Solange die beiden singhalesischen Großparteien mit einem regelmäßigen Wechsel an der Macht rechnen mussten, gab es für die unterlegene Partei die Möglichkeit, durch Wohlwollen des Siegers an der Patronagekultur zu partizipieren. Dies war aber nur solange denkbar, wie die zu verteilenden Ressourcen ausreichend vorhanden waren. Als die Ressourcen schwanden und die Parteien versuchten, das System dauerhaft zu ihren Gunsten zu verändern, wurde dieser Konsens aufgekündigt. Neben dem ethnischen Gegensatz zwischen Singhalesen und Tamilen existierte also eine zweite innerethnische Arena der Parteienpolitik, in der nach der Regel „the-winner-takes-it-all“ gespielt wurde.

### Die Friedensverhandlungen seit 2001: Kontinuität oder Strukturbruch der ethnischen Konfrontation?

Mit den Verhandlungen 2001 schien sich daher eine auf verschiedenen Ebenen verbesserte Konstellation anzubahnen. Nach dem Sieg der UNP bei den Parlamentswahlen 2001 erklärte Premier Wickremasinghe seine Bereitschaft zu Friedensgesprächen ohne Vorbedingungen. Die Kosten des Krieges – wirtschaftliche Rezession, hohe Arbeitslosigkeit, Zerstörung der Infrastruktur und Demoralisierung der Armee – schienen die Grenze des Tragbaren überschritten zu haben. Das Wirtschaftswachstum erreichte 2001 unter den Kriegbelastungen einen historischen Tiefpunkt.

Abbildung 17: Wirtschaftswachstum Sri Lanka 1960-2003 in Prozent



Quellen: Lachmann 1998: 173, Department of Census and Statistics Sri Lanka online.

Die LTTE konnte zwar ihre Macht konsolidieren, sah sich nach dem 9. September 2001 aber erheblichem internationalen Druck ausgesetzt und hatte

Schwierigkeiten neue Kader zu rekrutieren.<sup>80</sup> Unter norwegischer Vermittlung konnte ein formaler Waffenstillstand, das „Memorandum of Understanding“ (MOU), unterzeichnet werden. Anders als unter Kumaratunga Mitte der 1990er Jahre wurden die militärischen Operationen auf beiden Seiten eingestellt, um den Gesprächen Priorität einzuräumen. Zielvorstellung war eine föderale Neuordnung – das hieß eine „interne Selbstbestimmung“ der Tamilen, eine föderale Struktur innerhalb eines geeinten Sri Lanka. Die Entscheidung sollte über eine neue Verfassung und ein Referendum der Bevölkerung bestätigt werden (vgl. Daily News 2002). Für die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen sprach, dass beide Seiten eine Rückkehr zum Krieg quasi ausschlossen und den Friedensprozess als „irreversibel“ betrachteten. Die Verhandlungen erleichterten, dass die LTTE erklärte, sich von einer militärischen in eine politische Organisation umwandeln zu wollen. Ebenso sollte zukünftig auch anderen Parteien die politische Betätigung im Nordosten erlaubt sein.<sup>81</sup> Damit ließe die LTTE (neben dem Abrücken von einem separaten Eelam) ihren zweiten Anspruch fallen: das Alleinvertretungsrecht der Tamilen. Für die Regierung boten diese Veränderungen innerhalb der LTTE die Möglichkeit, sich gegen Vorwürfe der Opposition zu schützen, dass man mit Terroristen nicht verhandeln könne, sondern sie militärisch bekämpfen müsse. Bei den Verhandlungen saß, wie von den Rebellen gefordert, allein die LTTE als Vertretung der Tamilen am Tisch. Von Regierungsseite wurde sie erstmalig als legitimer Verhandlungspartner anerkannt. Im Vergleich zu früheren Versuchen waren diesmal günstige Voraussetzungen für einen positiven Verhandlungsverlauf gegeben. Alle Vereinbarungen wurden von den Parteien gemeinsam erarbeitet. So konnte sichergestellt werden, dass keiner sich ausgegrenzt oder benachteiligt fühlte. Beide Seiten zogen erhebliche Vorteile aus den fort dauernden Gesprächen. Der LTTE gelang es, ihren de-facto Staat weiter auszubauen, wie die Errichtung neuer Polizeistationen, Verwaltungseinheiten und Gerichte zeigte. Die UNP-Regierung profitierte von der Stabilität und Beruhigung der allgemeinen Lage. Einerseits erholte sich die Wirtschaft (u.a. die Tourismusbranche), und ein Zurückfahren der hohen Verteidigungsausgaben wurde möglich. Andererseits verbesserte die UNP ihr Image als Friedensbringer unter den Wählern und in der internationalen Öffentlichkeit. Ein gewisser Erfolgsdruck der Verhandlungen bestand ferner,

80 Die USA konstatierten zumindest ein regional sich stetig verschärfendes Terrorproblem. Sicherheitsdienste und Terrorismusexperten wiesen zudem auf die Verbindungen der LTTE mit Organisationen in anderen Ländern und ihr weltweites Spenden- und Unterstützernetz in westlichen Ländern hin. Dementsprechend stand die LTTE in Großbritannien, den USA, Australien und Kanada auf der Liste der verbotenen Organisationen.

81 Balasingham zur „Politisierung“ der LTTE vgl. OneWorld.net 2004. Zur Stellungnahme Prabhakarans vgl. Sunday Times 2002.

weil die internationalen Geberländer ihre Mittelzuweisung für Sri Lanka von einer Fortführung des Friedensprozesses abhängig machten. Unterstützt wurden die Verhandlungen durch die Mediation der Norweger und ein internationales Monitoring Team.

Erhebliche Schwierigkeiten bestanden aber auch während der Wickremasinghe-Friedensinitiative fort. Die LTTE hatte zwar die Bereitschaft erklärt, sich politisch zu öffnen, tatsächlich monopolisierte sie aber weiterhin die Macht und setzten die Einschüchterung politischer Opponenten fort. Der von ihr vorgelegte föderale Entwurf ging zudem weit über das hinaus, was die Regierung anbot. Es standen sich ein konföderaler Entwurf (LTTE) und ein föderaler Dezentralisierungsplan (UNP) gegenüber.<sup>82</sup> Um Druck auf die Regierung auszuüben und die geforderte Demilitarisierung der Guerilla hinauszuzögern, zog sich die LTTE im April 2003 aus den direkten Verhandlungen zurück – jedoch ohne das Waffenstillstandsabkommen aufzukündigen. Zudem opponierten auf der anderen Seite radikale Gruppierungen und ein Teil des buddhistischen Klerus gegen eine wie auch immer geartete Teilung des Staates. Föderation wurde hier als Vorstufe zur Sezession gewertet. Seither gab es keine weiteren direkten Gespräche über einen Friedensvertrag. Der Kontakt zwischen LTTE und Regierung wurde zwar durch den Vermittler aufrechterhalten, er konnte aber ein beständig steigendes Level an Gewalt in den betroffenen Bürgerkriegsgebieten im Nord-Osten nicht verhindern. Das Abkommen war zwar formell bis Oktober 2006 immer noch gültig, de facto stand das Land aber wieder kurz vor dem Bürgerkrieg, der Waffenstillstand war in weiten Teilen nur noch Makulatur.

### Das Zusammenspiel von intra- und interethnische Kosten des Krieges

Das Scheitern der Friedensverhandlungen lässt sich aus der Konkurrenz der Eliten erklären wie auch aus einer ökonomischer Perspektive. Würde der Krieg nur Verlierer produzieren, er wäre bereits beendet. Unglücklicherweise kreiert er eine Reihe von Kriegsgewinnern, deren Profit und Macht mit dem Krieg steht und fällt. Auch auf Sri Lanka war eine neue Elite von Händlern, Kämpfern, Militärs, Paramilitärs, korrupten Politikern und deren Angehörigen gewachsen: Auf Seiten der Singhalesen setzte in den 1950er Jahren ein Landnahmekrieg ein. Armee und Homeguards griffen nicht selten präventiv tamilische Siedlungen an, vertrieben die tamilischen Bewohner und bemächtigten sich ihres Landes. Auch „normalen“ singhalesischen Zivilisten fiel es unter diesen Umständen leichter, sich an Plünderungen zu beteiligen bzw. „in

---

82 Immerhin wurden die Entwürfe aber von beiden Seiten als Verhandlungsgrundlage gesehen.

Selbstverteidigung“ Tamilen anzugreifen. Die zahlreichen Sicherheitskontrollen im Nord-Osten und Colombo dienten zudem nicht allein dazu Mitglieder der Guerilla aufzuspüren, sondern waren eine ergiebige Einnahmequelle für die Soldaten. Verschleppte Tamilen mussten von ihren Familien freigekauft werden. Um Kompensationszahlungen für verschwundene Angehörige von der singhalesischen Regierung zu erhalten, galt es die singhalesischen Beamten vor Ort zu bestechen. Durch die Vertreibungen und Fluchtbewegungen wurden ganze Bezirke frei, deren Wohn- und Siedlungsrechte gegen Bezahlung an das Militär oder Beamte gingen. Diese ökonomischen Aspekte förderten die Bereitschaft der Sicherheitskräfte und Paramilitärs Festnahmen und Deportationen auszuweiten. Die Guerilla führte ihrerseits Besteuerungssysteme für den Warenverkehr in ihre Gebiete und Abgaben für die ansässige Bevölkerung ein (vgl. Rajasingham-Senanayake 1999).<sup>83</sup> Daneben betrieb sie einen lukrativen Personenbeförderungsverkehr nach Jaffna und kontrollierte den Warenschmuggel in den Norden.<sup>84</sup> Eine einträchtige Einkommensquelle bot auch die Rekrutierung der Kader. Jede Familie wurde „aufgefordert“, mindestens eines ihrer Kinder für den Freiheitskampf zur Verfügung zu stellen. Überwiegend fand die LTTE ihre Kämpfer in den niederen oder verarmten Kasten, während die obere Kaste der Vellala, die immer noch die Beamten-, Bildungs-, und Politikerelite stellte, ihre Kinder freikaufen konnte oder musste.

Dass ökonomische Greed-and-Grievances-Modelle (vgl. Collier/Hoeffler 2001 und Jean/Rufin 1999) zur Erklärung von ethnischen Bürgerkriegen allerdings nur begrenzt tragen, zeigt ein Blick auf die gesamtwirtschaftliche Lage Sri Lankas. Ökonomisch gesehen ist der Bürgerkrieg längst zu einem Desaster für die Insel geworden. Selbst gesetzt den Fall, der Krieg würde heute beendet, die Folgen wirkten noch bis weit in die Zukunft fort. Die Kosten des Krieges, das implizierte nicht allein die ungeheure Verschwendung von Ressourcen für den Militärapparat und die unterlassenen Investitionen – die Kosten des Krieges sind vor allem die immateriellen Kosten: Das Ausbluten an wirtschaftlichem Humankapital, die Zerstörung jeglicher Zukunftsperspektiven eines ganzen Bevölkerungsteiles, die Verrohung der Kriegsgegner, und der Niedergang eines Restes an politisch demokratischer Kultur.

Ökonomisch ist der Krieg zuvorderst die Quelle eines Verlustes an Investitionen, Produktivität und Ressourcen, in dessen Folge Arbeitslosigkeit, Armut und sinkender Lebensstandard standen. In den Jahren nach 1983 (Ausbruch des Bürgerkrieges und JVP-Aufstand) sank das Wirtschaftswachstum;

83 Zum Netzwerk der LTTE vgl. Chalk 1999 sowie Gunaratne 2004.

84 Gerüchten zufolge müssen Tamilen, die im Ausland leben bei ihren Besuchen im Nord-Osten jeweils einen Euro oder Dollar pro Tag entrichten. Einheimische Tamilen müssen ebenfalls für das Passieren von Checkpoints bzw. für die Ausstellung von Pässen bezahlen.

von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre (Verhandlungen unter Premadasa und Kumaratunga) stieg es wieder. 1996 brach der sogenannte dritte Eelam-Krieg aus und das Wirtschaftswachstum sank erneut.<sup>85</sup> 2001 erreichte es mit -1,4 einen historischen Tiefstand; seither (erneute Friedensverhandlungen steigt das GDP wieder an.<sup>86</sup> Für das wiederholte Absinken waren u.a. auch die massiv ansteigenden Ausgaben des Verteidigungshaushaltes verantwortlich. Schätzungen sprechen von insgesamt ca. zwölf Mrd. Dollar ökonomischer Kosten des ethnischen Krieges bis 1994 (unter Berücksichtigung des verlorenen Outputs und Einkommens, dem Wegfall von Investitionen, Infrastrukturschäden, Rehabilitationsmaßnahmen). Die Ausgaben für den Militärhaushalt stiegen von 3,5 Prozent (1985) auf acht Prozent (2000) des Sozialproduktes – mehr als doppelt so viel wie in entwickelten Ländern für diesen Sektor ausgegeben wird. Insgesamt verursachte der Krieg bei der physischen Infrastruktur bis Ende der 1990er Jahre einen Schaden von 41,4 Mrd. Rupien (Rs), bei der sozialen Infrastruktur von 56,6 Mrd. Rs (alle Zahlen Kelegama 1999).

Tabelle 9: Geschätzte Kosten des Krieges in Sri Lanka 1995 in Mrd. Rupien

Physikalische Infrastruktur		Soziale Infrastruktur	
Energie	2,8	Gesundheit	0,6
Telekommunikation	3,0	Erziehung	1,4
Schienenwesen	5,0	Kreisverwaltung	1,8
Öffentlicher Verkehr	0,6	Wohnungswesen	11,3
Straßen und Brücken	5,0		
Bewässerung	9,5		
Fischerei	3,2		
Forstwirtschaft	1,5		
Landwirtschaft	1,6		
Viehwirtschaft	0,8		
Industrie	7,8		
Post, Administration, Kooperativen, Nahrungsmittel, Häfen, Öl usw.	0,6		

Quelle: Rotberg 1999: 78

85 Wirtschaftswachstum: 1980 5,5 Prozent; 1981 6,1 Prozent; 1982 5,1 Prozent; 1983 5,0 Prozent; 1984 5,1 Prozent; 1985 5,0 Prozent; 1986 4,3 Prozent; 1987 1,5 Prozent; 1988 2,7 Prozent; 1989 2,3 Prozent; 1990 6,2 Prozent; 1991 4,6 Prozent; 1992 4,3 Prozent; 1993 6,9 Prozent; 1994 5,6 Prozent; 1995 5,5 Prozent; 1996 3,8 Prozent (Kelegama 1999: 73).

86 Department of Census and Statistic Sri Lanka 2002, sowie Department of Census and Statistic Sri Lanka 2005a und dies. 2005b.

Die Finanzierung des Krieges war ohnedies nur möglich, weil die Wirtschaft trotzdem pro Dekade ein durchschnittliches Wachstum von knapp vier bis fünf Prozent erreichte.<sup>87</sup> Ohne die Militärausgaben und Kriegskosten hätte Sri Lankas Wirtschaft ein deutlich höheres Wachstumspotenzial gehabt.

Jeder militärische Zyklus zog zudem einen Rückgang der Touristenzahlen nach sich bzw. verhinderte, dass Sri Lanka den Tourismussektor ausbauen konnte. Seit Mitte der 1980er Jahre sanken die Touristenzahlen, erst ab Mitte der 1990er (Friedensverhandlungen) beginnen sie wieder zu steigen (vgl. Kelegama 1999: 76). Ganze Abschnitte der Küste im Osten sind ferner wegen des Krieges nicht zugänglich. Der Tourismus ist einer der wichtigsten Wirtschaftszweige Sri Lankas, seit die Preise für Tee gefallen und die Textilbranche mit Quoten belegt wurde.

Ohne auf die Probleme der für die Nord-Ost-Provinz fehlenden Datenbasis und die Zugrundelegung z.B. verschiedener Wachstumsmodelle und Indikatoren einzugehen, kann generell festgestellt werden, dass durch den Krieg und die mangelhafte Politik der Regierung ungeheure Summen verschwendet wurden, die anderenfalls für Konsum oder Investitionen hätten verwendet werden können. Die Finanzierung des Krieges war ohnedies nur möglich, weil die Wirtschaft trotzdem ein durchschnittliches Wachstum von knapp ca. fünf Prozent erreichte.<sup>88</sup> Dank der Privatisierungsmaßnahmen, der Öffnung zum internationalen Markt und vor allem der großzügigen Unterstützung und Kreditvergabe westlicher Länder konnte die Insel bis heute ihren Bürgerkrieg finanzieren, ohne ernsthaft über einen Frieden nachdenken zu müssen. Solange die wirtschaftliche Lage derart „gut“ bleibt, spricht alles für die Weiterführung des Krieges. Ein Absenken der Verteidigungsausgaben und der Rückbau der Armee würde zwar auf der einen Seite Investitionskapazitäten freisetzen auf der anderen aber auch ein Potenzial an schlecht ausgebildeten Jugendlichen, deren einzige ökonomische Zukunftsperspektive das Militär ist. Demobilisierte Soldaten stellen im Falle einer Friedenslösung dementsprechend ein Gewaltpotential auf der Mikroebene dar, das nicht unterschätzt werden darf. Ohne weiteres Wirtschaftswachstum steigt ferner die Gefahr eines erneuten Jugendaufstandes im Süden des Landes (wie bereits unter der JVP 1971 und 1987-89).

Besonders dramatisch sind die Kriegskosten im Nord-Osten: Durch die kriegerischen Auseinandersetzungen war es dort einer erheblichen Anzahl Jugendlicher nicht möglich, eine Ausbildung zu absolvieren bzw. einen

87 Im Durchschnitt hatte Sri Lanka ein reales Wachstum von 4,6% (Snodgrass 1999: 90).

88 GDP-Wachstum 1960-70: 4,6 Prozent; 1970-80: 4,1 Prozent; 1980-90: 4,2 Prozent; 1990-95: 4,8 Prozent; 2001: 1,5 Prozent; 2002: 4,0 Prozent.

Arbeitsplatz zu erhalten.<sup>89</sup> Viele leben seit Jahren in unterversorgten Flüchtlingslagern ohne die Hoffnung, in ihr altes oder irgendein geregelteres Leben zurückkehren zu können. Nach dem Waffenstillstand 2002 verbesserte sich zwar die Versorgung mit Alltagsgütern im Nord-Ostern, die Arbeitsplatzsituation blieb aber schlecht (vgl. Sarvananthan 2003). Der Krieg produzierte damit eine ganze Generation deplazierter und desillusionierter Jugendlicher, die nichts kennen außer dem Krieg – eine Hypothek, die in Friedenszeiten schwer zu integrieren sein wird. Insgesamt spricht man von etwa 1.000.000 Vertriebenen (IDPs).

### **3.3.4 Strukturen, Akteure und Prozesse in der Genese und Aufrechterhaltung der interethnischen Gewalt im Norden Sri Lankas**

Am Fall der Tamilen im Norden Sri Lankas wird deutlich, dass auch prinzipiell demokratische Systeme nicht unbedingt besser geeignet sind ethnische Heterogenität zu bearbeiten als nicht-demokratische. Weder den Eigeninteressen der Eliten noch dem kollektiven Egoismus der Mehrheitsgruppe standen in Sri Lanka wirksame politische Mechanismen gegenüber. Die gewaltsame Eskalation wurde bis 1983 weniger durch systemische Schutzmechanismen als durch intra-elitäre Kooptationspolitik verhindert. Die neue „Gegenelite“ der LTTE ließ sich aber weder in traditionelle Patronagenetzwerke noch in die moderne Elitedemokratie eingliedern. Für den singhalesischen Staat blieb die Vernichtung der „Terroristen“ damit der einzig gangbare Weg, um den Status quo zu sichern. Verhandlungen waren lange Zeit nur eine Ergänzung zur militärischen Option.

Deutlich wurde, dass eine Beilegung des Konfliktes zwischen Singhalesen und Tamilen nur teilweise von den interethnischen Differenzen zwischen diesen zwei Gruppen abhängig war. Eine ausschlaggebende Konstante blieb die *intraethnische* Konkurrenz der beiden singhalesischen Großparteien und der Rekurs auf die singhalesische Ideologie eines ungeteilten Staates mit singhalesischer Vorherrschaft, der innerhalb der Bevölkerung immer populär war. Mit Blick auf die hohe Jugend-Arbeitslosigkeit im Süden und die Stimmengewinne radikal-singhalesischer Parteien in den letzten Wahlen war eine neue nationalistische Radikalisierung zu befürchten. Der Krieg band und bindet diese Tendenzen, sei es durch den Arbeitgeber Armee, der eine große Zahl randständiger singhalesischer Jugendlicher „von der Straße holt“, oder aber

---

89 Vielen Kindern und Jugendlichen ist es nicht einmal möglich, überhaupt die Schule zu besuchen. Daneben ist auch das Schulsystem (Lehrkörper, Lehrstoff, Lehrmaterial) durch den ethnischen Konflikt geprägt. Die Kinder lernen auf dem Hintergrund von Feindbildern und Stereotypen. Auch das macht einen späteren Frieden zwischen den Ethnien nicht wahrscheinlicher.

durch das vordergründige Eintreten für die buddhistisch-nationalistische Sache und die Integration in eine scheinbar exklusive singhalesische Gemeinschaft. Der Frieden würde ein schwer zu steuerndes Potenzial freisetzen, dem die Regierung keine Alternativen bieten kann. Wegen des unzureichenden Wirtschaftswachstums sind neue Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten nicht vorhanden. Auf Grund fehlender Investitionen der Regierung in der Bildungspolitik sind weiterführende Ausbildungsstätten in nur unzureichender Menge präsent. Für die Regierung stellte sich so gesehen die Wahl zwischen einem *interethnischen* Bürgerkrieg oder der Gefahr *innerethnischen* Unruhen.

Auf der tamilischen Seite hatten die parlamentarischen Vertreter die Kontrolle über den Konflikt verloren, sie mussten sich von der Guerilla das Programm diktieren lassen. Diese wiederum hatte kein Interesse an einem Friedensschluss, solange sie ihre eigene Position nicht konsolidieren konnte. Die LTTE brauchte die Gewalt um die Kohärenz in der tamilischen Bevölkerungsgruppe aufrechtzuerhalten und sich zu legitimieren. Der Krieg verschaffte ihr eine stetige Einnahmequelle an Steuern und Abgaben. An einem Friedensschluss, der sie entwaffnet und ihrer Ressourcen beraubt kann der Guerilla nicht gelegen sein.

Der sri lankanische Fall zeigt ebenso wie der der Philippinen, dass der Antagonismus zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen stark von einer multidimensionalen Marginalisierung der Minderheitengruppe katalysiert wurde. Voraussetzung der Marginalisierung ist in Sri Lanka eine Struktur, die sich schon zu Kolonialzeiten gebildet hat: Innerhalb des zeylonesischen Staates bildeten sich zwei Gruppen heraus (Tamilen in der kolonialen Administration und den akademischen Berufen und Singhalesen im Plantagensektor), die in ökonomisch segmentierten Räumen und Rollen nebeneinander lebten. Die mit der Unabhängigkeit erforderlich werdende Inklusion in ein gemeinsames politisches und ökonomisches Gefüge wurde nie vollzogen. Statt dessen folgte eine hierarchische und asymmetrische Inkorporation der beiden ethnischen „Gesellschaften“ in den neuen Staat, bei dem die Minderheit politisch, ökonomisch und kulturell ausgegrenzt wurde. Die Marginalisierung lässt sich in Teilen mit einer neo-marxistischen Perspektive beschreiben, welche die Konkurrenz verschiedener Gruppen um beschränkte Güter zur Ursache von Konflikten erklärt: Die Gruppe der Mehrheitsbevölkerung versucht den Zugang zu Ressourcen zu monopolisieren z.B. durch Festlegung der Staatssprache, Quotenregelungen im Erziehungssektor und auf dem Arbeitsmarkt und entwicklungspolitischer Vernachlässigung der Peripherie. Der Ausschluss der Tamilen setzte einerseits Ressourcen frei, die an Mitglieder der eigenen ethnischen Gruppe verteilt werden konnten, wie er andererseits die Bildung eines übergeordneten Klasseninteresses (z.B. zwischen niedrigkastigen Singhalesen und Tamilen) erschwerte. Die Dominanz der Mehrheitsgruppe wurde von den Minderheiten als interne Kolonialisierung empfunden,

insbesondere als die Regierung begann, tamilische Siedlungsgebiete (und zugehörige Parlamentssitze) an Singhalesen zu vergeben. Die Tamilen reagierten auf die Zurücksetzung die ersten Jahrzehnte noch mit gewaltfreien Strategien (Verhandlungen, Streiks, Kompromissangebote). Diese Machtlosigkeit der tamilischen Parteien und die fortgesetzte Zurückdrängung der Tamilen, die von ihnen als existenz- und identitätsbedrohend erlebt wurde, trieb die Bevölkerungsminderheit Ende der 1970er jedoch zu einer neuen Strategie der Interessendurchsetzung: Dem bewaffneten Kampf der LTTE.

Ethnizität ist auf beiden Seiten ein Instrument, um Interessen durchzusetzen und Mittel, um Ressourcen für die eigene ethnische Gruppe zu sichern. Marginalisierung und ungleiche Inkorporation waren die Grundlage ethnischer Mobilisierung, die zurückging auf Strukturen, die bereits während der Kolonialzeit geschaffen worden waren. Insbesondere an der Rolle der Eliten wird die Instrumentalisierung von Ethnizität für bestimmte Zwecke deutlich: Traditionelle Eliten, die z.T. seit Jahrhunderten führende Positionen einnahmen, mussten sich nun über demokratische Wahlen durch die Bevölkerung legitimieren lassen. Um die eigene Machtposition zu festigen, griffen die Akteure der Elite nach einer Strategie der Ethnisierung der Politik. Die Konkurrenz der einzelnen Honoratioren (später der Parteien) um dieselbe Wählerklientel führte zu einem gegen die Tamilen gerichteten „ethnic outbidding“ zwischen den Repräsentanten der singhalesischen politischen Parteien. Ethnizität wurde zur entscheidenden Ressource im Kampf um die Macht. Ethnisierung diente dabei der Nutzenmaximierung einer Vielzahl individueller Akteure. Die Eliten, die die eigene Position stabilisierten profitierten, doch auch Mitglieder der singhalesischen Massen, die von diesen Eliten kontrolliert und manipuliert werden, konnten von dieser Strategie profitieren, wenn es ihnen gelang, einen Arbeitsplatz, eigenen Grund und Boden oder eine bessere Schulbildung zu gewinnen. Aus kulturellen Traditionsbeständen schuf die Elite eine neue, massengängige Ideologie, die ihr die notwendige Gefolgschaft sicherte. Ethnizität war dabei keine natürliche Variable, sie war ein politisch-soziales Konstrukt, das sich hinter Ursprünglichkeit und Naturgegebenheit versteckt.

Keine der großen Parteien sah sich aufgrund der Ethnisierung in der Lage, einen Kompromiss vorzuschlagen, ohne Gefahr zu laufen, die eigene Machtbasis zu erodieren und eine innenpolitische Zerreißprobe auszulösen. Trotz der Manipulation der Elite sind deren Aktionen enge Grenzen gesetzt und die Folgen der Manipulation entziehen sich ihrer Kontrolle. Der Diskurs von der Überlegenheit und dem Recht der Vorherrschaft der singhalesischen Ethnie kann nur dann dauerhaft erfolgreich eingesetzt werden, wenn er auch geglaubt wird, dann aber bindet er seine eigenen Erfinder an die erfundene „Botschaft“. Instrumentalisierung und der Glauben an eine grundsätzliche Gültig-

keit der ethnischen Konstruktionen schließen sich nicht aus, sondern bedingen sich.

Marxistische und instrumentalistisch-rationale Theorien können somit hilfreich sein für die Analyse der Handlungsweise von Akteuren in Ethnisierungsprozessen sowie für bestimmte strukturelle Konfigurationen, unter denen Konflikte und der Einsatz von Gewalt wahrscheinlicher werden. Nicht adressiert werden aber die komplexen kognitiven Prozesse und kulturellen Praxen, die Anwendung von Gewalt nicht nur wahrscheinlicher machen, sondern sie legitimieren und dynamisieren. Erklärungsdefizite ergeben sich bei der Erklärung der Formen der Gewalt und der Langlebigkeit eines Bürgerkrieges. Wie der sri lankanische Fall zeigt, ist die gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Relation schon nach kurzer Zeit negativ. Die realen ökonomischen Verluste des Krieges werden aber überdeterminiert von einem perzipierten Gewinn beider Seiten. Auf längere Sicht führt der Krieg jedoch auch zu einer Destabilisierung der Eliten, da diese auf Grund mangelnder Ressourcen ihre Klientel nicht entsprechend deren Erwartungshaltung bedienen können. Die Stimmgewinne der marxistischen JVP, die sich bei den letzten drei Wahlen verdoppelt haben zeigen dies sehr deutlich.

Wie die Analyse der kulturellen Fundamente der Gewaltstrukturen im folgenden Kapitel zeigen wird verdeckt der ethnische Konflikt eine brisante Zerklüftung der Gesellschaft. Der ethnische Konflikt ermöglicht es diese soziale Zerklüftung, die in inklusiven Gesellschaften/Staaten durch Kooperation und Kompromiss bearbeitet werden kann, unter dem Deckmantel der Ethnizität gewaltsam auszuagieren. Konflikt und Gewalt werden so zu einem konstitutiven Element der Gesellschaft. Damit steckt man in einem Dilemma: Innerhalb entwickelter, moderner Gesellschaften kann Konflikt eine Form des Integrationsmodus sein, weil hier relativ lose strukturierte Gruppen in einer relativ offenen Gesellschaft aufeinandertreffen; in stark ethnisch strukturierten Gesellschaften mit differenzbetonten Identitäten und starren Politikpraktiken wirkt Konflikt jedoch schnell desintegrativ.

### 3.4 Eskalation und Deeskalation von Intergruppenkonflikten in Sabah

„In every country violence will take place if one section of the community feels that they have been marginalized, or feels that they have been victimized. Or members of one political party feel they have been victimized. So it is important to manage the economic, political and social [...] in such a way that everybody feels that they have a fair stake of everything.“<sup>90</sup>  
Hochrangiger Regierungsbeamter, Sabah

Die zwei gerade besprochenen Fälle gescheiterter Integration ethno-kultureller Minderheiten in einem multiethnischen demokratischen System legen die Annahme nahe, dass Multiethnizität unter den Bedingungen von Unterentwicklung und massiver ethnischer Konkurrenz um Land und Posten, um ökonomische, politische und soziale Macht und Status mit hoher Wahrscheinlichkeit in gewaltförmig ausgetragene interethnische Konfrontation mündet. Dies legen nicht nur die hier im Detail untersuchten Fälle Sri Lanka und die Philippinen nahe. Auch viele andere mehr oder weniger stabile multiethnischen „Demokratien“ jenseits der ersten Welt haben immer wieder mit dem Problem ethnisch strukturierter Gewalt zu kämpfen, wie schon in der Einleitung ausgeführt wurde. Malaysia ist da keine Ausnahme, gab es doch auch hier nach den Wahlen von 1969 interethnische Unruhen. Was Malaysia anders macht, ist, dass diese Unruhen seither keinerlei Wiederholung fanden, dass mithin dem malaysischen Staat etwas gelungen zu sein scheint, was keinem seiner Nachbarn, mit der Ausnahme des Stadtstaates Singapur, auch nur annähernd gelang – die Kanalisierung interethnischen Konfliktpotenzials in parlamentarische Bahnen des Interessenausgleichs.

Eine erste fundamentale Differenz zwischen Malaysia und den anderen beiden Untersuchungsfällen wurde schon im vorangegangenen Kapitel herausgearbeitet: die politische Vision von Staats- und Nationsbildung und die Imagination des asymmetrischen Verhältnisses zwischen beiden. Es wurde gezeigt, dass aus unterschiedlichen Imaginationen von Staat und Nation unterschiedliche Handlungsstrategien resultierten.

In den beiden vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels wurden für die Philippinen und Sri Lanka die konkreten Prozesse der Marginalisierung, die Wege in den Konflikt und die Interaktionen verschiedener Akteursgruppen in der Gewalt- und Verhandlungsarena herausgearbeitet. Im folgenden Abschnitt werden die entsprechenden Interdependenzmuster darge-

---

90 Interview mit einem hochrangigen Regierungsbeamten, Kota Kinabalu, 2004, anonymisiert.

stellt, die im malaysischen Gliedstaat Sabah ethnische Marginalisierung verhinderten und politische Repräsentation sowie integrative Konfliktbearbeitung zwischen Föderationsebene und Gliedstaat, aber auch innerhalb der multiethnischen Allianzen auf Gliedstaatsebene ermöglichten.

Die Struktur der Darstellung folgt, soweit in Anbetracht der deutlich anderen Aufgabenstellung der Erklärung friedlicher, in parlamentarischen Bahnen verlaufender Politik möglich, dem Aufbau, der auch den zwei anderen Fällen zugrunde liegt. Weitgehend parallel lässt sich dies für die strukturelle Position Sabahs und seiner verschiedenen Bevölkerungsgruppen leisten. Die akteurs- und prozesszentrierten Kapitel müssen in Anbetracht der anders gearteten Politik (und der Fragestellung nach der *Abwesenheit* von Gewalt) notgedrungenerweise etwas anders aufgebaut werden.

Die vorangegangenen Kapitel zu den Philippinen und Sri Lanka konzentrierten sich analytisch auf die Rolle unterschiedlicher Akteure in den gewalt- sam ausgetragenen Konflikten und zeichneten in einem zweiten Schritt die Dynamiken der Konfliktbearbeitung, insbesondere das Zusammenspiel der zwei zentralen Konfliktarenen (Verhandlungs- und Gewaltarena) nach, um vor dem Hintergrund der konkreten Ausprägungen der strukturellen Determinanten ein umfassendes Bild der den Konflikt prägenden Dynamiken auf der politischen Makro-Ebene zu erstellen.

Eine parallele Analyse ist hier nicht möglich. In der Studie zu Sabah liegt der Fokus auf der Analyse von Krisensituationen, die hätten eskalieren können, bzw. auf mittleren Eskalationsniveaus noch deeskaliert werden konnten. Konkret gilt es in der Analyse des politischen Verhaltens der lokalen, ethnischen Eliten, aber auch der nationalen politischen Elite in Kuala Lumpur, die Interaktionsmuster zwischen den Ebenen und die darin eingeschriebenen typischen Eskalationsdynamiken, aber auch die zur Anwendung kommenden konfliktbeschränkenden und entschärfenden Praktiken herauszuarbeiten, denen es letztlich immer wieder zu verdanken ist, dass auch gewaltträchtige Situationen im Rahmen parlamentarischer und weitgehend rechtsstaatlicher Verfahrensweisen verhandelt und bearbeitet wurden.

### **3.4.1 Kontinuität und Wandel der ethnischen und sozioökonomischen Struktur Sabahs**

Sabah ist seit nunmehr weit über einhundert Jahren eine multiethnische Gesellschaft, in der nicht nur indigene Gruppen wie die Kadazandusun, die Murut und Bajao, sondern auch eingewanderte Malaien und Chinesen und eine Vielzahl von anderen kleineren ethnischen Gruppen miteinander leben. Als Ganzes gesehen ist die Bevölkerungsverteilung seit den ersten quantitativen Erhebungen von 1911 vergleichsweise stabil.

Tabelle 11: Anteil der ethnischen Gruppen an der Gesamtbevölkerung Sabahs 1911-1991 (in Prozent)

Zensus	1911	1921	1931	1951	1960	1970	1980	1991
Kadazan/Dusun	42,0	39,8	39,8	35,2	32,0	29,9	28,2	19,6
Murut	12,7	11,5	8,8	5,6	4,9	4,8	4,8	2,9
Bajau	11,3	12,7	12,3	13,4	13,1	11,8	11,8	11,7
Malaiien	2,9	2,3	2,1	0,6	0,4	2,8	2,8	6,2
Andere Muslime	14,4	13,2	13,0	16,5	15,8	13,5	19,2	13,6
Chinesen	12,9	14,9	18,0	22,3	23,0	21,4	21,4	11,5
Indonesier	2,6	4,3	3,6	2,4	5,5	6,1	6,1	24,3
Filipinos	0,1	0,2	1,3	0,6	1,6	3,1		8,2
Andere (v.a. Filipinos)							5,7	
Bevölkerung total (in Tausend)	215	263	277	334	454	653	956	1735

Quellen für 1980: Loh/Wah 1997: 1ff; alle anderen: Reid 1997: 124.

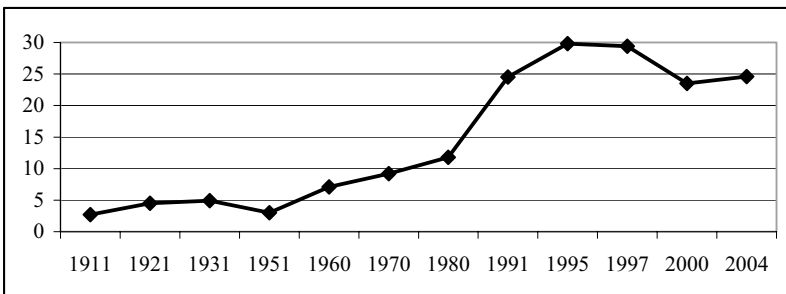
Tabelle 12: Anteil der ethnischen Gruppen an der Gesamtbevölkerung Sabahs 2000 und 2004 (in Prozent)

	2000	2004
Kadazan/Dusun	18,1	17,7
Murut	3,2	3,2
Bajau	13	13,1
Malaiien	12,4	12,2
andere Bumiputera	14,9	14,7
Chinesen	10,1	9,8
andere	4,8	4,8
nicht-malaysische Bevölkerung, d.h. vor allem Indonesier, Filipinos	23,5	24,6

Quelle: IDS online 2006; in Prozentuale Anteile umgewandelt aus absoluten Zahlen.

Einige wichtige Trends sind trotzdem unübersehbar. Hier fällt in Bezug auf die malaysische Bevölkerung der kontinuierliche Rückgang der indigenen Kadazandusun auf, deren Bevölkerungsanteil im Laufe von sieben Jahrzehnten von über vierzig Prozent auf knapp unter dreißig Prozent im Jahr 1980 und ganze 19,6 Prozent im Jahr 1991 und 17,7 Prozent im Jahr 2004 gesunken ist. Diese auf den ersten Blick dramatische Entwicklung ist jedoch nur zum Teil auf Bevölkerungsverschiebungen innerhalb der indigenen Bevölkerung zurückzuführen. Auch ist sie keiner Immigration aus anderen Regionen Malaysias geschuldet, sondern resultiert zu großen Teilen aus der massiven Immigration von muslimischen Filipinos und Indonesiern, die im Laufe von wenigen Jahrzehnten zur mit großem Abstand größten Bevölkerungsgruppe avancierten. Der Anteil der Filipinos und Indonesier stieg zwischen 1980 und 1991 dramatisch von knapp zwölf Prozent auf über dreißig Prozent. Erst seit Mitte der 1990er Jahre ist ein leichter Rückgang zu beobachten<sup>91</sup>

Abbildung 18: Anteil der Nicht-Malaysier an der Bevölkerung Sabahs 1911-2004 (in Prozent)



Quellen von 1911-1970: Reid 1997: 124, von 1980: Loh/Wah 1997: 1ff., von 1991 und 1997: Kurus et al.: 161, von 1995: Johari 2001: 106, von 2000 und 2004: IDS online 2006.

Bei diesen zwei Personengruppen handelt es sich überwiegend um Bürgerkriegs- und Wirtschaftsflüchtlinge, Personengruppen, die also in direkter

91 Diese Zahlen sind nicht unumstritten. Andere Berechnungen geben für 1991 lediglich 25 Prozent an. Selbst wenn man die niedrigeren Werte zugrunde legen würde, wäre der Anstieg, der sich ja bis Mitte der 1990er Jahre fortsetzte, dramatisch.

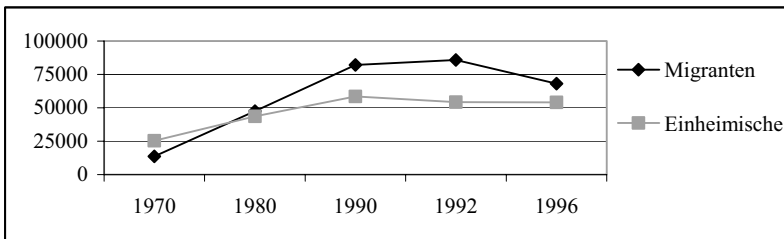
Der Anstieg der indonesischen Arbeitsmigranten ist nicht auf Sabah beschränkt, sondern lässt sich für ganz Malaysia beobachten. Insgesamt sollen derzeit ca. 818.000 Indonesier in Malaysia leben, davon ca. 270.000 in den vier Staaten von Negri Sembilan, Malacca, Pahang und Johor (vgl. Star online 2004a).

Konkurrenz zu den ärmeren und schlechter gestellten Personengruppen der einheimischen Bevölkerung stehen, was zu einer wachsenden Konfrontation zwischen den Einheimischen und den Immigranten geführt hat, die jedoch bislang zu keinem Zeitpunkt in Gefahr geriet in interethnische Gewalt umzuschlagen.

Die relativ stabile ethnische Verteilung resultiert aus einer, seit Gründung Malaysias bestehenden staatlichen Politik, die darauf abzielt Transmigration von West- nach Ost-Malaysia zu verhindern. Diesem Ziel dienten entsprechende Klauseln im Einigungsvertrag, die bis heute wirksam sind und es der Gliedstaatsregierung ermöglichen, Immigration je nach Bedarf zu steuern.

Ein kurzer Blick auf den lokalen Arbeitsmarkt in Sabah verdeutlicht die ökonomische Bedeutung der massiven Immigration. Trotz deutlicher Schwankungen lässt sich festhalten, dass seit Jahrzehnten mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze von indonesischen<sup>92</sup> oder philippinischen Arbeitsmigranten besetzt werden.

Abbildung 19: Gesamtzahl malaysischer und nicht-malaysischer Arbeitskräfte 1970-1996



Quelle: Kurus et al. 1998: 166

Differenziert man die Daten nach Sektoren, so wird deutlich, dass ausländische Arbeiter vor allem auf den Plantagen arbeiten, wo sie 1996 vier von fünf Arbeitskräften stellten (80,5 Prozent), demgegenüber stellen sie in den Industriebetrieben nur 21,6 Prozent der Beschäftigten. Im Staatssektor sind sie mit fast zwanzig Prozent vertreten (vgl. Kurus et al. 1998: 168). Allerdings muss betont werden, dass insgesamt gesehen die Arbeitsmigranten positiv zur Entwicklung der Region beigetragen haben und ohne sie der schnelle Ausbau der Plantagenwirtschaft nicht möglich gewesen wäre (vgl. ebd.: 164). Bis weit in die 1980er Jahre herrschte in Sabah ein relativer Arbeitskräftemangel, so dass

92 Ca. 75 Prozent der indonesischen Immigranten sollen im Plantagen-Sektor arbeiten. Die restlichen arbeiten als Hausbedienstete und auf dem Bau (vgl. Star online 2004a).

die damals noch vergleichsweise beschränkte Zahl der Immigranten nicht als direkte Konkurrenten der einheimischen Bevölkerung auftraten. Dieses Bild hat sich jedoch mit der Zuwanderung der 1980er und frühen 1990er Jahre deutlich verändert. Die Zahl der illegalen Einwanderer scheint im Vergleich zu der der legalen deutlich gewachsen und mit ihr eine Vielzahl von Problemen, die sich aus der Illegalität einer mehrere hunderttausend Menschen umfassenden Gruppe ergeben.<sup>93</sup> Die Resultate der massiven Immigration und der Verdrängung der einheimischen Bevölkerung aus manchen angestammten Räumen, führte in den letzten Jahren zu deutlichen Ressentiments. Ganze Berufsgruppen sind inzwischen weitgehend in der Hand von Immigranten (Kleinhandel, Gemüsegroßhandel, Nachtmärkte, illegales Hausieren, Haustürgeschäfte mit Kleidung, illegaler Geldverleih). Auch werden illegale Immigranten ob zu Recht oder zu Unrecht immer wieder mit Kleinkriminalität, aber auch Raub und Mord, in Zusammenhang gebracht, so dass sich für die Gruppe als solche das soziale Klima deutlich zum Schlechteren verändert hat.

Ähnlich bedeutsam ist die wachsende Konkurrenz zwischen einheimischer (malaysischer) Bevölkerung und Immigranten um die knappen Güter des sozialen und des Bildungssektors. So wurden während der 1980er und 1990er Jahre in einzelnen Regionen bis zu fünfzig Prozent der Krankenhausbetten von Immigranten belegt, die auch einen ähnlich hohen Prozentsatz bei der ambulanten Versorgung hatten. Nicht ganz so dramatisch, aber ebenfalls Konkurrenzangst auslösend war der Anteil der Immigranten am Bildungssystem: 1987 waren 12,7 Prozent der Schüler Nicht-Malaysier (vgl. Kurus et al. 1998: 168ff.).

Sabah, ein im inner-malaysischen Vergleich eindeutig als rückständig zu kategorisierender Staat, ist damit gleichzeitig in Südostasien die Region mit dem höchsten Anteil ausländischer Migranten. Da das Gros der Migranten mit ihrer Arbeit in Sabah auch Verwandte in ihren Herkunftsgebieten unterstützen, ergibt sich ein signifikanter Kapitalabfluss. Von den ca. fünf Mrd. malaysischen Ringgit, die Mitte der 1990er Jahre jährlich aus Malaysia in die Herkunftsländer der Gastarbeiter überwiesen wurden, stammten immerhin ca. zehn Prozent aus Sabah. Ihr Anteil am BIP des Gliedstaates betrug ganze 5,7 Prozent (vgl. Johari 2001: 110).

Die wachsende Sprengkraft der Problematik der Immigranten ist sicherlich zum einen durch ihre schiere Zahl begründet – ein Immigrantenanteil von dreißig Prozent der Bevölkerung wäre selbst für alle entwickelten Länder der sog. Ersten Welt ein Schreckenszenario, wogegen sie sich, wie die Festigung der EU-Außengrenzen oder der mexikanisch-amerikanischen Grenze zeigen,

93 Dies ergibt sich aus der Zahl der im Rahmen eines Regulierungsprogramms, das illegalen Immigranten die Rückkehr zur Legalität gestattete, neu registrierten 413.832 Immigranten (s.o.).

entschieden zur Wehr setzen. Ein weiterer Grund für die Verschärfung des Protestes liegt aber auch in der relativ schlechten sozioökonomischen Entwicklung Sabahs während der letzten zwei Jahrzehnte. Zwar lässt sich festhalten, dass Sabah mit den anderen Staaten Malaysias enorme Entwicklungsgewinne aufzuweisen hat, im Vergleich zum Nachbarstaat Sarawak ist jedoch ein deutliches Abflachen seit Mitte der 1980er Jahre zu konstatieren. Auch im Vergleich zu den anderen Staaten Malaysias ist es Sabah, anders als Sarawak, nicht gelungen Boden gut zu machen. Sabah gehört immer noch zu den am wenigsten entwickelten Gliedstaaten. Die Ursache hierfür wird vielfach in der sehr spezifischen Problematik der massiven Immigration gesucht, die aus Sicht der Kritiker, zu sozialen Schieflagen führt, hohe zusätzliche Kosten bei der Versorgung der Immigranten mit staatlichen Leistungen mit sich bringt und politischen Sprengstoff für das Verhältnis zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen darstellt.<sup>94</sup>

Wie also stellen sich die sozioökonomische Position Sabahs in Malaysia und der verschiedenen in Sabah lebenden ethnischen Gruppen im Rahmen des Gliedstaates dar.

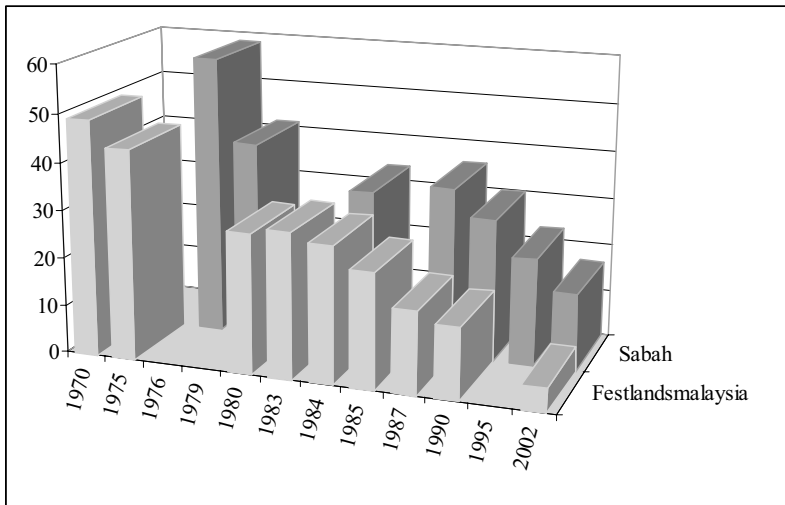
Allgemein lässt sich zweierlei sagen: zum einen, dass Sabah durchgängig weit hinter dem nationalen Durchschnitt hinterherhinkt, zum zweiten, dass sich Sabah parallel zu den anderen Regionen Malaysias entwickelte, also keine dauerhafte Stagnation konstatiert werden kann. Freilich muten die absoluten Armutsraten mit 16 Prozent im Jahr 2002 gegenüber dem malaysischen Durchschnitt von 5,1 Prozent dramatisch an. Festzuhalten ist auch, dass die zweite Hälfte der 1980er Jahre für Sabah, anders als für den Rest von Malaysia, eine signifikante Verschlechterung der Lage brachte. Während im malaysischen Durchschnitt die Armut kontinuierlich reduziert werden konnte, stieg sie in Sabah zwischen 1984 und 1987 um über zwei Prozent auf mehr als 35 Prozent an. Seitdem ist die Armutsrate auch hier rückläufig, wenngleich der Rückgang im Vergleich zu anderen ähnlich armen Gliedstaaten (wie z.B. Kelantan) relativ langsam verläuft, so dass Sabah inzwischen die national höchste Armutsquote hat (siehe Abbildung auf folgender Seite).<sup>95</sup>

---

94 Hier sei nur darauf hingewiesen, dass insbesondere illegale philippinische Immigranten, die durchgängig muslimischen Glaubens sind, von muslimischen Politikern z.T. zu politischen Zwecken ge- und missbraucht werden, was die interethnische Konkurrenzsituation deutlich verschärft. Hierauf wird an späterer Stelle noch genauer eingegangen.

95 Die nächstärmsten Staaten im Jahr 2002 waren die nordmalaysischen Staaten Kelantan mit einer Quote von 12,4 Prozent, Kedah und Terengganu mit jeweils 10,7 Prozent sowie Perlis mit 10,1 Prozent.

Abbildung 20: Armut in Sabah und Festlands-Malaysia 1970-2002 (in Prozent der Haushalte)

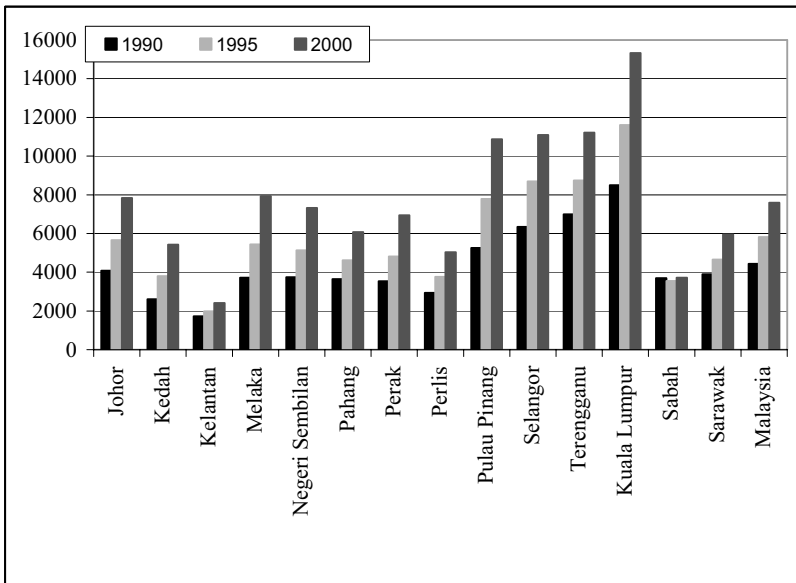


Quellen: Hashim 1998: 49f., Leete 2005.

Diese ungünstige Armutssituation spiegelt sich auch in einer Vielzahl von sozioökonomischen Entwicklungsindikatoren. In Bezug auf die meisten Indikatoren, von Kindersterblichkeit über Zugang zu Leitungswasser und Schulbildung oder aber die Verfügbarkeit moderner Medien, wie Fernseher etc. liegt Sabah auf einem der hinteren Plätze im malaysischen Vergleich.

Als einziger Staat sticht Sabah auch in Bezug auf das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes relativ negativ heraus. Anders als in allen anderen Gliedstaaten kann man für Sabah die 1990er Jahre in dieser Hinsicht als verlorenes Jahrzehnt bezeichnen, da das BIP am Ende des Jahrzehnts gegenüber dem Anfang praktisch unverändert geblieben war.

Abbildung 21: BIP der malaysischen Gliedstaaten pro Kopf (in konstanten Preisen von 1978)



Quelle: Prime Minister's Department, Economic Planning Unit 1996: 142

Deutlich ist, dass Sabah nicht zu den Regionen gehört, die als ökonomische Musterstaaten von sich Rede machen können. Es hat Erfolge aufzuweisen, gehört im intra-malaysischen Vergleich jedoch zu den Nachzügler. Hinzu kommt, dass die auf nationaler Ebene größte ethnische Gruppe der Malaien in Sabah zum einen durchgängig nur eine kleine Minderheit darstellte, obgleich diese Personengruppe in den letzten zwei Jahrzehnten prozentual zur Gesamtbevölkerung relativ dramatisch angewachsen ist von 2,8 Prozent 1980 über 6,2 Prozent 1991 auf 12,4 Prozent im Jahr 2000. D.h. die Region Sabah ist gegenüber Malaysia also ethnisch distinkt in dem Sinne, dass die meisten der hier lebenden Gruppen in keiner der anderen Regionen Malaysias in größerer Zahl leben und umgekehrt die nationale Mehrheitsbevölkerung der Malaien in dieser Region nur eine kleine Minderheit ausmacht. Eine derartige Kombination von relativem Entwicklungsversagen im Vergleich zu vielen anderen Regionen Malaysias, relativ inegalitärer Einkommensstruktur, einer indigenen Bevölkerung, die sich kulturell, religiös und in Bezug auf die imaginierte Geschichte fundamental von der Mehrheitsethnie in Festlands-Malaysia unterscheidet bei gleichzeitigem Anwachsen der Bevölkerungsgruppe, die auch das Festland dominiert – all dies könnte die Mobilisierung von Protest

auf regionalistischer oder ethnischer Basis erfolgversprechend erscheinen lassen.

### 3.4.2 Das Verhältnis zwischen Föderation und Gliedstaatsebene in Krisensituationen

Drei Zeiträume stechen in der modernen Geschichte Sabahs als Krisen heraus:

- 1965-1967, als die Kadazandusun unter ihrem Führer Donald Stephens in einer konzertierten Aktion der muslimisch- und chinesisch basierten Parteien politisch marginalisiert wurden;
- 1975, als in einer konzertierten Aktion von Zentralregierung in Kuala Lumpur und einer multiethnischen Allianz, dominiert von Kadazandusun und Chinesen die autokratische Herrschaft Tun Mustaphas durch einen „konstitutionellen Coup d’etat“ an den Wahlen beendet wurde;
- 1985-1986; als es im Gefolge der Wahlen zu einem Machtkampf zwischen der von Kadazandusun dominierten aber multiethnischen PBS und einer Allianz von muslimischer USNO und weitgehend muslimischer Berjaya kam, der schließlich durch die Neuwahlen von 1986 zugunsten der PBS entschieden wurde.

In allen drei Zeiträumen gingen die Konflikte von der lokalen, d.h. Gliedstaatsebene aus; in allen Fällen wurde die Föderationsregierung in die Konflikte involviert; in allen drei Fällen agierte sie auf der Basis zweier partiell inkompatibler Handlungsrationalen: a) der Sicherstellung von Stabilität und Ordnung sowie b) der Angleichung der lokalen Herrschaftsmuster an die nationalen, so dass ein größtmögliches Maß an struktureller Kompatibilität und inhaltlicher Übereinstimmung erreicht werden konnte. Wenn diese zwei Rationalen in Konflikt gerieten, wurde durchgängig dem Ziel der Stabilisierung der lokalen Ordnung der Vorrang gegeben. In keinem der Fälle gab es eine klare Konfliktlinie zwischen Föderation und Gliedstaatsregierung, vielmehr wurde die Föderationsregierung durchgängig als Ressource in lokalen Machtkämpfen eingesetzt. Sie versuchte ihrerseits in diesen Konflikten Ergebnisse herbeizuführen, die die Doppelinteressen von Stabilität und Kompatibilität bestmöglich garantierten.

In allen drei Konflikten bildete das Verhältnis von Gliedstaatsnationalismus und Föderations-Nationalismus einen zentralen Fokus, ein anderer lag in dem Konflikt zwischen muslimischer und nicht-muslimischer indigener Bevölkerung.

Eine vierte Krisensituation muss noch genannt werden, die Jahre zwischen 1990 und 1994, als das Malaysia-Modell, der politischen Herrschaft einer multiethnischen Allianz unter Führung der malaiischen UMNO nach großen Querelen zwischen Gliedstaatsregierung und Föderationsregierung auf

Sabah ausgeweitet und damit die de facto Autonomie der Gliedstaatsregierung drastisch zurückgeschnitten wurde.

Die strukturellen Konfigurationen dieser vier Krisen, die Perzeptions- und Handlungsmuster der Akteure und die Dynamiken der Eskalation und Deeskalation werden auf den folgenden Seiten analysiert.

### Die politische Marginalisierung der Kadazandusun als politisch eigenständig organisierte ethnische Gruppe 1965-1967

Bis Mitte des 19. Jahrhunderts gehörten die Territorien Sabahs und seines Nachbarn Sarawak zu den Sultanaten von Sulu bzw. Brunei. Das heißt nicht, dass diese tatsächlich in einem signifikanten Maße diese Territorien kontrolliert hätten, sondern nur, dass sie die Oberhoheit beanspruchten und in begrenztem Maß die an den Flussmündungen situierten und in den internationalen Handel eingebundenen Städte und Regionen dominierten. Grundsätzlich handelt es sich hier um sog. „rivermouth societies“, d.h. kleinräumige Regionen der Verdichtung, die ansonsten weitgehend menschenleeren, bzw. äußerst spärlich besiedelten Gebieten gegenüberstehen. Die Eingliederung dieser Territorien in die Sultanate beschränkte sich in Bezug auf Handel, soziale und politische Ordnung, wie auch die Religion (Islamisierung) ausschließlich auf diese kleinen Territorien an den Mündungen der großen Flüsse, wohingegen das Landesinnere strukturell kaum an die Handelsökonomien und die sie tragenden politischen Ordnungen angebunden war. In den Handelszentren bildete sich nichtsdestoweniger schon sehr früh eine multiethnische und multi-religiöse Gesellschaft heraus, deren Zusammensetzung ein Resultat der Beteiligung unterschiedlicher „Nationen“ am internationalen Seehandel zwischen dem Nahen Osten und Südasien auf der einen und China auf der anderen Seite war. Konkret fanden sich kleinere Gruppen von Malaien unterschiedlicher ethnischer Herkunft und ein Konglomerat ethnischer Chinesen, die aber wiederum in eine große Zahl von Sprach- und Dialektgruppen zerfielen und sich auch selbst entlang ihrer Herkunftsgebiete in Landsmannschaften organisierten.

Im 19. Jahrhundert kamen beide Territorien in britische Hände. Im Falle Sarawaks in die Hände eines Abenteurers, der dem Sultan von Brunei in einer bewaffneten Auseinandersetzung geholfen hatte und zum Dank mit großen Territorien um die Region von Kuching beschenkt wurde. Im Falle Sabahs gelang es einer britischen Handelsgesellschaft in einem Vertrag mit dem Sultan von Sulu die Kontrolle über diese Territorien zu erkaufen. Nachdem die Japaner beide Territorien im Zweiten Weltkrieg besetzt hatten, gaben die geflohenen Kolonialherren nach dem Abzug der japanischen Truppen ihre Gebiete an die britische Krone ab, die sie bis zur Vereinigung mit Singapur und Malaya 1963 verwaltete.

Als 1963 Malaysia aus der Taufe gehoben wurde, war das erst wenige Jahre alte Parteiensystem in Sabah auf den ersten Blick analog zu der in der Föderation praktizierten Kooperation ethnischer Parteien organisiert. Mit USNO, UPKO (bzw. UNKO) und SCA (bzw. SANAP)<sup>96</sup> regierte eine Allianz, die ähnlich wie die Allianz auf Föderationsebene die wichtigsten ethnischen Gruppen des Landes in sich vereinigte. Anders als auf dem Festland waren jedoch die Klientel der verschiedenen Parteien *formal* nicht einander ausschließend. USNO trat nicht als Repräsentantin der Muslime auf, sondern gab vor, für alle indigenen Gruppen (Bumiputera) zu stehen. UPKO, die vor der Abspaltung von Pasok Momogun unter dem Namen UNKO eine ethnisch geschlossene Partei gewesen war, öffnete sich nach der Wiedervereinigung unter dem Namen UPKO grundsätzlich allen indigenen Bevölkerungsgruppen, auch wenn sie in der Praxis weitestgehend als Interessenvertretung der nicht-muslimischen Kadazandusun gelten konnte. Während die Kategorie der Bumiputera auf dem Festland identisch war mit der Vertretung der Malaien/Muslime, zerfielen die Bumiputera in Sabah in zwei konkurrierende Gruppen – die muslimischen und nicht-muslimischen indigenen Gruppen, um die zwei Parteien mit unterschiedlicher Klientelbasis innerhalb der Allianz konkurrierten. Während auf dem Festland die politische Führungsrolle der Malaien (i.e. Bumiputera) unumstritten war, war es auf Sabah unklar, welcher der indigenen Gruppe die politische Führungsrolle zukommen sollte.

Die erste politische Auseinandersetzung fand sich direkt 1963, schon im ersten Jahr der Regierung unter Chief Minister Donald Stephen, der auf eine drastische Veränderung der Vergabe von Einschlags-Konzessionen für Holz abzielte. Diese waren bis dato von der britischen Kolonialmacht seit den frühen 1950er Jahren in Form kurzfristiger Konzessionen an kleinere vor allem von chinesischen Geschäftsleuten geleitete Unternehmen vergeben worden. Stephen wollte die Konzessionen in der Zukunft langfristig an große Unternehmen vergeben, die über genug Kapital verfügten, um auch die im Landesinneren gelegenen Regionen auszubeuten. Ziel war es bestimmte Regionen freizugeben, die nach der Abholzung in Ackerland umgewandelt werden sollten, das dann wiederum die dort lebenden Kadazandusun nutzen hätten können. Die Einnahmen aus den Konzessionen sollten vor allem für die Entwicklung dieser rückständigsten Gebiete Sabahs Verwendung finden. Diese vor allem an den Entwicklungsinteressen der Inland-Kadazan orientierte Strategie traf auf den erbitterten Widerstand der chinesischen Unternehmer, die bis dato die vor allem küstennah gelegenen und mehrheitlich von Muslimen bewohnten Regionen ausgebeutet hatten. Genau deshalb, weil ihre mus-

96 USNO – United Sabah National Organisation; UPKO/UNKO – United Pasokmomogun Kadazandusun Murut Organisation/United National Kadazan Organization; SCA/SANAP – Sabah Chinese Association/Sabah National Party.

limische Klientel von den Verträgen mit den chinesischen Unternehmern profitierte, stellte sich auch USNO gegen Stephens Pläne. „Stephens’ vision of opening up the Interior and benefiting the most economically disadvantaged people in the state ran strictly counter to the interests of both USNO (whose support came mainly from coastal people) and the SCA (whose leader had profited personally to a considerable degree from the system of annual licenses, minimal investment, and rapid profit)“ (Clark Roff 1974: 95). Schließlich gab Donald Stephens seine Versuche der Umsteuerung auf; es blieb bei den kurzfristigen, vor allem den Chinesen und küstennahen Gemeinschaften zu Gute kommenden Holzeinschlagskonzessionen. An diesem Themenkomplex bildete sich erstmalig eine auf gemeinsamen Interessen begründete Allianz von Chinesen und USNO heraus, die sich in kürzester Zeit verfestigen sollte.

Die hier sichtbar gewordene Bruchlinie vertiefte sich innerhalb der nächsten Monate, als deutlich wurde, dass Donald Stephens mit großem Verve die Interessen des Gliedstaates, wie sie im „Malaysia Agreement“ und insbesondere dem „Report of the Inter-governmental Committee“ niedergeschrieben waren, verteidigte und dafür auf Konfrontationskurs mit der Föderationsregierung zu gehen bereit war. Die Kadazandusun waren die Gruppe, die am stärksten auf die Einhaltung der von der Zentralregierung 1963 gegebenen Versprechen angewiesen war. Während die Chinesen beispielsweise ohnehin nicht erwarten konnten, bei der geplanten Borneanisierung des Staatsdienstes in Sabah berücksichtigt zu werden, bedeutete diese Politik für die Kadazandusun eine realistische Chance auf Teilhabe an Modernisierung und Entwicklung. Da sie ökonomisch die schwächste Gruppe darstellten, würde eine starke Repräsentanz in der Staatsverwaltung hierfür auch ein gewisses Gegengewicht darstellen. Borneanisierung könnte, so die Idee, den Aufbau einer Balance zwischen den Gruppen nach einem im wesentlichen pluralen Ordnungsmodell ermöglichen. Gleichzeitig könnte sie helfen, eine Verschränkung der Interessen von Politik, Administration und Ökonomie herbeizuführen, da die Eliten aller drei Bereiche als Sabaher unterschiedlicher Ethnizität gemeinsam die Interessen des Gliedstaates gegen die Föderation verteidigten. Ähnlich wichtig war den Kadazandusun die Sprachenfrage, d.h. der Erhalt des Englischen als Amtssprache und die Verhinderung der Ausdehnung des Islam als Staatsreligion auf Sabah. Gerade diese Aspekte der Sonderstellung Sabahs (und Sarawaks) im malaysischen Staatsverband waren der kleinen malaisischen Minderheit, sowie bis zu einem gewissen Grad auch den anderen muslimischen Gruppen, ein Dorn im Auge, zielten sie doch auf eine bestmögliche Anpassung an das festlandsmalaysische Modell, das die Prädominanz des Islam festschrieb. Eine Stärkung des Islam in Sabah hätte ihre Position als

„first-class Bumiputera“ gestärkt.<sup>97</sup> Die Chinesen wiederum glaubten, dass ihre (vor allem ökonomischen) Interessen im Bund mit den muslimischen Gruppen, die über beste Beziehungen zur Föderationsebene verfügten, besser gesichert seien, als im Falle einer Unterstützung der „rebellischen“ Kadazandusun.

Vor diesen inhaltlichen Differenzen kam es 1964 zum Machtkampf zwischen dem Vertreter der Kadazandusun Donald Stephens, dem damaligen Chief Minister, und seinem Konkurrenten, dem Vertreter der muslimischen Bevölkerungsgruppen, Tun Mustapha, der zu dieser Zeit den Posten des Gouverneurs inne hatte. Signifikant ist, dass dieser Konflikt, bei dem es um die relative Machtverteilung zwischen nicht-muslimischen Kadazandusun und Muslimen ging, nicht in der Hauptstadt Sabahs, Kota Kinabalu, gelöst, sondern Tunku Abdul Rahman vorgelegt wurden, dem damaligen Premierminister, der gleichzeitig noch die Posten des Vorsitzenden von UMNO und der nationalen Allianz auf sich vereinigte. Tunku Abdul Rahman erzwang einen Kompromiss, der die Position der Kadazan schwächte. Donald Stephens verzichtete auf das Amt des Chief Minister, das mit Peter Lo an einen Vertreter der chinesischen Bevölkerungsgruppe ging. Stephens wurde als Minister ohne Amtsbereich in die Föderationsregierung aufgenommen, einer seiner Vertreter in der UPKO, G.S. Sundang, vertrat als stellvertretender Chief Minister die Interessen der Kadazan in der Gliedstaatsregierung. Damit schienen zumindest kurzfristig die Chinesen die Gewinner in diesem Machtkampf zwischen den unterschiedlich positionierten indigenen Bevölkerungsgruppen.

Der lokale Machtkampf bekam eine fundamental andere Wendung, als die Kadazan-Partei UPKO nach dem Hinauswurf Singapurs aus der Föderation Malaysia 1965 eine Neuverhandlung über die Bedingungen für eine weitere Zugehörigkeit Sabahs zu Malaysia einforderte und laut über die Möglichkeit eines neuen Referendums über den zukünftigen Status Sabahs nachdachte. Mit dieser Infragestellung der territorialen Integrität Malaysias hatten Stephens und die UPKO aus Sicht der Föderationsregierung eine rote Linie überschritten. Einerseits wurde Stephens gezwungen auf seinen Posten in der Fö-

97 Diese inoffizielle Klassifizierung strukturiert die Bevölkerung Malaysias im wesentlichen entlang der Kriterien Indigenität, Glauben und ethnischer Herkunft. „First-class“ sind indigene Bevölkerungsgruppen, die indigen sind und dem muslimischen Glauben anhängen. Dabei findet sich noch einmal eine tendenzielle Unterscheidung zwischen den malaiischen und den nicht-malaiischen Gruppen, die jedoch im Kategoriensystem nicht mehr sichtbar wird. „Second-class“ sind die Gruppen, die indigen sind, jedoch nicht dem muslimischen Glauben anhängen. Beide, first und second class, sind Bumiputera und bilden damit die durch affirmative Action bevorzugten Bevölkerungssegmente. Daneben finden sich dann die Gruppen, zumeist Chinesen und Inder, die als Nachfahren von Immigranten als nicht-indigen gelten, aber volle staatsbürgerliche Rechte besitzen.

derationsregierung zu verzichten. Andererseits reiste eine große Zahl von Politikern aus Kuala Lumpur nach Sabah, um dort eine politische Mehrheit für den Verbleib in Malaysia zu sichern. Im Gepäck hatten sie Entwicklungsprojekte. Ihre lokalen Verbündeten in USNO forderten zunächst die Selbstauflösung von UPKO und, als dies abgelehnt wurde, den Rückzug des Vorsitzenden Donald Stephens und des Generalsekretärs von ihren Ämtern. Politisch isoliert gaben die beiden nach kurzem auf. Ihre Partei verblieb unter neuer Führung in der Sabah Allianz, wurde von nun an jedoch aus der immer engeren Kooperation zwischen USNO und der Vertretung der Chinesen, der SCA, ausgeschlossen. Gleichzeitig betrieb die UPKO ein weiteres gefährliches politisches Vabanquespiel, als sie klarstellte, dass sie in den nächsten Wahlen als multiethnische, sozialdemokratische Partei antreten wollte und folgerichtig die Parteimitgliedschaft allen ethnischen Gruppen einschließlich der Chinesen öffnete. Parallel dazu ließ Donald Stephens immer wieder verlauten, dass die Zukunftsvision Lee Kuan Yews auch ein Modell für Sabah sein könnte. Die mit Verve von Lee vertretene Vision eines malaysischen Malaysia, das von der Gleichheit aller Gruppen und ihrer Sprachen ausging und argumentierte, dass die Sonderstellung der indigenen Bevölkerung einer einheitlichen Nation wie auch einer funktionierenden Demokratie entgegenstehe, war der zentrale auslösende Faktor für den Hinauswurf Singapurs gewesen. Aus Sicht der festlandsmalaysischen politischen Elite hatten die vergangenen zwei Jahre zur Genüge bewiesen, dass Lee Kuan Yews Position mit der malaysischen Praxis nicht vereinbar war. Während Lee auf der Gleichheit aller einzelnen Staatsbürger beharrte, bildeten gerade die Differenzierung zwischen indigener und nicht-indigener Bevölkerung und die Vorrangstellung kollektiver Rechte und Pflichten die Grundlage der politischen Vision der Eliten der früheren Föderation Malaya.

Lees Linie nun noch einmal aus Sabah hören zu müssen, wurde im politischen Kontext der Zeit als direkte Bedrohung der nationalen Integrität interpretiert. Mit dieser radikalen Infragestellung des politischen Status quo hatte sich UPKO nicht nur von der Föderationsregierung, sondern auch von den zwei eindeutig pro-malaysischen Parteien USNO und SCA entfernt. Die Öffnung der Mitgliedschaft von UPKO für Vertreter der beiden anderen großen ethnischen/ religiösen Gruppen und damit die Etablierung als direkter Konkurrent von UNKO und SCA tat ein übriges, um UPKO zu isolieren. In einem politischen Machtkartell kann keiner der Teilnehmer nach den Marktanteilen der Partner (d.h. deren Wählerstimmen) greifen, ohne seine Position im Kartell selbst zu riskieren. Genau das aber drohte UPKO zu tun.

Gerade für die chinesische SCA erwies sich die Öffnung UPKOs als gefährlich. Zwar hatte Sabah, anders als Sarawak, nicht mit radikalisierten Chinesen zu kämpfen, die der Linie Mao Zedongs folgen wollten und eine kommunistische Revolution anstrebten, doch spaltete sich die Gruppe der

Chinesen in zwei konkurrierende Stränge. Auf der einen Seite fanden sich die „Alten“ und Konservativen, die ihr „Chinesentum“ in der chinesischen Tradition verankerten und mit der Republik China unter Chiang Kai-shek sympathisierten. Ihnen entgegen standen die „Jungen“, die in der revolutionären Linie der kommunistischen Partei unter Mao Zedong ein wichtiges Vorbild sahen. Man sollte nicht vergessen, dass sich gerade zu jener Zeit die schließlich 1966 ausgebrochene Kulturrevolution vorbereitete, ein Ereignis, das die chinesische Gemeinschaft in Südostasien in einem Maß politisierte und spaltete, wie allenfalls der Sieg der Kommunisten 1949. Für viele jüngere Chinesen, die in der hierarchie-orientierten, von Geschäftsleuten dominierten und primär an deren Interessen orientierten SCA ein Relikt undemokratischer, visionsloser und rein machtstrategischer Politik sahen, bot die allen ethnischen Gruppen offene UPKO eine moderne, bessere, weil politisch-ideologisch und nicht askriptiv durch ethnische Zugehörigkeit oder sozialen Status bestimmte Alternative politischer Organisation. Die auch von Stephens propagierte Idee Lee Kuan Yews, dass es an der Zeit sei, die ethnisch basierte Politik abzulösen und durch die Idee der Gleichheit aller Malaysier zu ersetzen, dass es darum gehe ein malaysisches Malaysia zu schaffen und nicht eines der Chinesen, Malaien, Inder, Kadazandusun, Iban usw., erschien ihnen vielversprechend gegenüber der Gegenwart, in der die Chinesen im Austausch für die fortgesetzte Garantie ihrer ökonomisch dominierenden Stellung den politischen Primat der Malaien/indigenen Bevölkerung akzeptieren mussten. Für die im alten Paradigma der Kooperation ethnisch basierter Parteien denkende und handelnde konservative chinesische politisch-ökonomische Elite war daher die Öffnung von UPKO eine existenzielle Bedrohung, drohte ihnen dadurch doch ein spürbarer Kontrollverlust über die eigene chinesische Jugend.

USNO wie auch die SCA stellten UPKO ein Ultimatum die Öffnung wieder zurückzunehmen, was diese dann auch unter Bedauern auf einem Parteitag im Dezember 1966 tat. Die Rückkehr von UPKO zum ethnischen Design erfolgte wegen „the need to comply with the Alliance pattern of having racial parties working within a multi-racial framework“, wie Donald Stephens auf dem Parteitag äußerte (zit. nach Clark Roff 1974: 99). Obgleich Stephens nun öffentlich wiederholt die politische Formel multiethnischer Kooperation ethnischer Parteien lobte und als sinnvoll charakterisierte, war es für eine Rückkehr zur Kooperation zu spät.

Dies trat in den Wahlen von 1967 offen zutage, als USNO und SCA gemeinsam die weit überwiegende Zahl der Kandidatenplätze für sich beanspruchten und UPKO mit lediglich acht der insgesamt 32 Plätze abspeisen wollten. Im Ergebnis traten in einem unter Mobilisierung vieler ethnischer und religiöser Vorurteile geführten Wahlkampf vieler Orts Mitglieder der

Sabah Allianz gegeneinander an.<sup>98</sup> In 21 Wahlkreisen standen USNO gegen UPKO und in zwei Wahlkreisen SCA gegen UPKO-Kandidaten, wohingegen in keinem Fall USNO und SCA-Kandidaten gegeneinander antraten, sondern sich wechselseitig unterstützten.<sup>99</sup> Das Wahlergebnis brachte eine, in Anbetracht der medialen und politischen Stärke schwere Niederlage für die vereinten Kräfte von USNO und SCA, die zwar die Mehrheit der Sitze errangen, aber nicht verhindern konnten, dass UPKO nicht nur 13 Sitze im Gliedstaatsparlament gewann, sondern mit 40,83 Prozent die größte Zahl der Wählerstimmen auf sich vereinen konnte.<sup>100</sup> Trotz dieser Entwicklungen waren die Würfel für die politische Marginalisierung von UPKO schon gefallen. USNO und SCA einigten sich mit der Föderationsregierung darauf eine Regierung ohne Beteiligung von UPKO zu bilden und damit in Sabah nicht dem festlandsmalaysischen Modell der „übergroßen Regierungs- und Gesetzgebungscoalition“ im Rahmen einer „supermajoritären Demokratie“ (vgl. Ganghof 2005) zu folgen. Dieser Bruch mit dem dominanten Politikmodell der supermajoritären Demokratie diente letztlich der Aufrechterhaltung des zweiten und aus Sicht der nationalen BN fundamentaleren politischen Strukturelement: der Organisation von Politik als elitefokussierter Kooperation ethnischer Parteien. Hierfür wurde temporär der Aspekt der Supermajorität geopfert, da die durch UPKO repräsentierte multiethnische Alternative das ethnische Fundament der Politik an sich negierte.

Die Entwicklungen zwischen 1965 und 1967 stellen sich als eine erste Etappe in der Entwicklung eines normativen und ordnungspolitischen Fundaments sabahischer Politik dar. Anders als in der Föderation Malaya, wo die zwei zentralen Strukturelemente – elitezentrierte Kooperation ethnischer Parteien und Supermajorität – seit den frühen 1950er Jahren von allen politischen Akteuren eingeübt und inzwischen habitualisiert waren, bildeten sie in Sabah eine von mehreren gleichermaßen neuen Alternativen politischer Organisation. Anders als für die Muslime und Chinesen, war Multiethnizität für die Elite der Kadazan offensichtlich ein durchaus attraktives Politikmodell. Die

---

98 Dies war möglich, weil jeder der drei Parteien eine „eigene“ Zeitung zur Verfügung stand. Die von Donald Stephens herausgegebene Sabah Times der UPKO, die Kinabalu Times der USNO und der Daily Express der SCA.

99 Zwei Gemeinsamkeiten verblieben, auf die sich alle drei Parteien der formal noch bestehenden Allianz einigen konnten: a) das sie für den Verbleib in Malaysia waren und b) eindeutig den Anspruch der Philippinen auf Sabah ablehnten.

100 Ob die Stimmen für die eine oder die andere Seite echte politische Meinungsäußerungen waren darf in Anbetracht der riesigen Geldsummen, die für den Kauf von Wählerstimmen von allen Seiten ausgegeben worden zu sein scheinen, bezweifelt werden. Roff konstatierte „real confusion about which way to vote and why“ (Clark Roff 1974: 103). Ausschlaggebend können daher durchaus die Geldzahlungen gewesen sein, die in die Millionen gingen.

muslimischen und chinesischen Partner der Allianz reagierten schnell und extrem scharf, sie zwangen UPKO letztlich zur Rekonstituierung als ethnische Partei und verfestigten damit den bis dato nur informellen und prekären Konsens auch im Sinne der Regierung auf Föderationsebene.

In dem zwischen 1964 und 1967 ausgetragenen Konflikt tauchte zum ersten Mal eine Konfliktlinie auf, die es auf dem Festland in dieser Form nicht gab und die die Übertragung des Festlandsmodells auf Sabah massiv erschwerte. Während auf dem Festland die Kategorie der Bumiputera praktisch identisch war mit der der Malaien, umfasste sie auf Sabah mehrere miteinander konkurrierende Gruppen. Während auf dem Festland die Kriterien der Differenz de facto weitestgehend miteinander identisch waren – Sprachgrenzen, Kulturgrenzen, Religionsgrenzen – fielen sie auf Sabah auseinander. Während auf Festlands-Malaysia die indigene Bevölkerung im Wesentlichen als eine Gruppe politisch plausibel imaginiert werden konnte, gelang das nicht auf Sabah. Der politische Begriff der Bumiputera bildete auf Sabah eine künstliche Makrokategorie, unter der widersprüchliche Identitäten zusammengezwungen wurden. Dies galt schon auf der Ebene der Muslime selbst, die sich nur zu einem kleinen Teil als Malaien definierten. Die meisten waren ethnisch deutlich anderer Herkunft. Bajao, Iranun oder Sulu, um nur drei wichtige muslimische ethnische Gruppen zu nennen, fühlten sich zwar als Muslime von USNO repräsentiert, beharrten aber in vielerlei Hinsicht auf der ethnischen Dimension der sozialen und politischen Identität, durch die sie als Nicht-Malaien bestimmt wurden. Mit den nicht-muslimischen Kadazandusun war für praktisch keine dieser Gruppen ein gemeinsames Identitätsmerkmal konstruierbar. Selbst das der indigenen Bevölkerung taugte nicht, da viele muslimische Gruppen aus Sicht der Kadazan „weniger“ indigen waren als sie selbst. Die Heimat der Iranun liegt historisch betrachtet im philippinischen Mindanao, die Sulu entstammen der gleichnamigen Hauptinsel des Sulu-Archipels. Sie erweisen sich historisch als Repräsentanten der Macht des Sultans von Sulu, das über Jahrhunderte die Kontrolle über die Küstenregionen Sabahs ausgeübt hatte. Aus Sicht der Kadazandusun sind all diese Gruppen de facto Immigranten.

Während also auf dem Festland die Kategorie der Bumiputera als identisch mit der der Malaien und Muslime begriffen wurde und damit an die „natürlichen“ kollektiven Identitäten anschlussfähig war,<sup>101</sup> galt dies nicht auf

101 Auch hier waren die Kategorien durchaus nicht deckungsgleich. Dies wurde zwei Gruppen in gewissem Maß zum Verhängnis – den Orang Asli, die als Bumiputera verstanden wurden, denen aber genau aus diesem Grund viele Rechte de facto verweigert wurden, wie im vorangegangenen Kapitel schon ausführlich dargestellt worden ist, und den zum Islam übergetretenen Chinesen, die durchgängig nicht in die Kategorie der Bumiputera aufgenommen

Sabah, wo Bumiputera von den nicht-muslimischen indigenen Gruppen als „Zwangsbegriff“ verstanden wurde, mit dem die Hegemonie der Malaien/Muslime begründet und legitimiert werden sollte. Die Problematik der fehlenden Passgenauigkeit des nationalen Modells auf die konkreten Umstände in Sabah sollte noch mehrere Jahrzehnte fundamentale Probleme aufwerfen und zu immer neuen Restrukturierungen der Parteienlandschaft führen, bevor schließlich im Jahr 2002 mit dem Beitritt der PBS zur von UMNO geführten Mehrparteienallianz eine funktionsfähige, strukturadäquat vermachtete<sup>102</sup> und konfliktarme Anpassung an das nationale Modell gelungen erschien.

Die Bereitwilligkeit der Föderationsebene UPKO sich aus der Regierungsbündnis in Sabah ausschließen zu lassen und damit das dominante Politikmodell der supermajoritären Demokratie temporär zu verlassen illustriert die ordnungspolitische Wertehierarchie: die ethnische Strukturierung der Polity steht über dem Anspruch auf größtmögliche Inklusion von Gruppen in die Exekutive. Fundamentalstes Politikziel ist jedoch die Sicherung der territorialen Integrität des Landes.

UPKOs Positionen schienen die zwei wichtigsten Ziele nationaler Politik in Frage zu stellen. Sie problematisierten gleichermaßen die territoriale Integrität des Landes und die ethnische Strukturierung der Polity.

Ein zentraler Grund für das Einverständnis der Föderationsregierung zur temporären politischen Vernichtung von UPKO war, dass die politischen Positionen UPKOs die territoriale Integrität Malaysias in Frage zu stellen schienen, was als durchaus begründete Sorge gesehen werden muss. Es sollte nicht vergessen werden, dass sich Malaysia in den ersten Jahren seiner Existenz gegen die aggressive indonesische Konfrontationspolitik wehren musste, die das explizite Ziel propagierte Malaysia zu vernichten und hierzu umfassende Infiltrationsmaßnahmen in Sabah und Sarawak vornahm und versuchte Minderheiten zur Rebellion zu mobilisieren und Waffen lieferte. Parallel hierzu forderten die Philippinen Sabah zurück, das aus ihrer Sicht Teil der Philippinen war und 1963 kein Recht gehabt habe sich für den Beitritt zu Malaysia zu entscheiden. So war die territoriale Integrität Malaysias gleich durch zwei seiner direkten Nachbarn offensichtlich in Frage gestellt. Darüber hinaus hatte

---

wurden, sich aber de facto aus der Kategorie der Chinesen ausgeschlossen fanden und so ohne institutionalisierte Interessenvertretung blieben.

102 Mit strukturadäquater Vermachtung ist eine Situation gemeint, in der die tatsächlichen politisch-institutionellen Machtrelationen denen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen entsprechen und auch von allen Gruppen als adäquat anerkannt sind. In seinem solchen Kontext zielt Streben nach Macht, sei es von Individuen oder auch Gruppen auf eine relative Verbesserung der Position innerhalb eines grundsätzlich anerkannten Rahmens der Vermachtung. Ist demgegenüber die politische Vermachtung nicht strukturadäquat, werden die sich benachteiligt fühlenden Gruppen versuchen die strukturellen Grundlagen der konkreten Machtrelationen zu verändern.

der von der Föderationsregierung initiierte Hinauswurf Singapurs mehr als deutlich gezeigt, dass die Grenzen Malaysias auch „von innen“ noch nicht unantastbar waren. UPKOs Vorschlag der erneuten Debatte des Zusammenschlusses musste vor diesem Hintergrund gesehen als eminent bedrohlich interpretiert werden.

Ähnlich verhielt es sich mit dem Versuch die UPKO als multiethnische Partei zu etablieren. Damit wurden die Fundamente einer ethnisch strukturierten und auf Elitekooperation basierenden Politik in Frage gestellt. Die Öffnung der Parteien für alle ethnischen Gruppen hätte zu einer direkten Konkurrenz untereinander um die gleiche Klientel geführt und genau das sollte im malaysischen Modell ja gerade ausgeschlossen werden.

Nicht zuletzt versuchte die Föderationsregierung in diesem, wie auch in einer Vielzahl späterer Konflikte, die Politik des Gliedstaates im Sinne der Föderation „stromlinienförmiger“ zu machen. UPKO war in den frühen Jahren Malaysias die Partei die am schärfsten auf den Sabah zugestandenen Sonderrechten pochte und sie am extensivsten auslegte. Nach dem Austritt aus der Allianz forderte UPKO im Juni 1967 sogar, dass es in Sabah ein von den Vereinten Nationen überwachtetes Referendum darüber geben solle, ob die Bevölkerung über die von Malaysia praktizierte neue Form des Kolonialismus und die Aufgabe der Sonderrechte durch die Regierung Sabahs besorgt sei (vgl. Means 1968: 299). In dieser Situation unterstützte die Föderationsregierung aktiv die Bestrebungen der zwei anderen Parteien der Allianz, UPKO politisch zu marginalisieren. Sie machte auch klar, dass sie manche Forderungen von UPKO als Angriffe auf die nationale Sicherheit verstand – was die Anwendung des Internal Security Act ermöglicht hätte.

Nichtsdestoweniger schien nach den Wahlen von 1967, durch die die UPKO in die Opposition getrieben worden ist, allen Akteuren die Gefahr einer weiteren Eskalation des Konfliktes klar geworden zu sein, da deutlich zutage trat, dass mit der Abdrängung der UPKO in die Opposition eine zentrale Grundlage des multiethnischen Verhandlungssystems – die politische Vertretung *aller* Gruppen in der Regierung – ausgehebelt worden war. Dies resultierte, für alle sichtbar, in einer wachsenden Konfrontation zwischen den ethnischen Gruppen. Die destruktiven Effekte fortgesetzter politischer Mobilisierung konnten im Nachbarland Indonesien besichtigt werden, das seit der Unabhängigkeit nicht zur Ruhe gekommen war und eine Vielzahl von ethnokulturell und -religiös fundierten Rebellionen überstehen musste. In den Jahren der hier analysierten Sabah-Krise waren dort gerade im Rahmen einer „Endabrechnung“ mit den Kommunisten mehr als 500.000 Kommunisten und deren Sympathisanten umgebracht worden. Die Angst vor der Eskalation dürfte ein zentraler Beweggrund für eine Wiederannäherung gewesen sein.

In der Auseinandersetzung von 1965 bis 1967 war deutlich geworden, dass das malay(si)sche Modell zwar einerseits auf dem Prinzip größtmög-

licher Inklusion beruhte, andererseits aber weitgehend unfähig war, Opposition zu tolerieren. Diese scharf exklusiven, durchaus auf die *politische* Vernichtung des Gegners abzielenden Tendenzen traten hier erstmals sichtbar, als die andere Seite des inklusiven, supermajoritären Systems zutage. Die Fortsetzung der Opposition in der damaligen gespannten Situation hätte durchaus zu einer ethnischen Radikalisierung und zur Gefahr des Auseinanderbrechens Malaysias wie auch evtl. der Gesellschaft Sabahs entlang der ethno-religiösen Linien führen können. Der Führer der Kadazan, Donald Stephens, gab letztlich nach, da er dieses Risiko nicht eingehen wollte. Stephens selber zeichnet seine Handlungslogik in einem Brief an James Ongkili folgendermaßen nach:

„An Opposition in a long-established democracy is a must, but in a young country like Sabah we found that Opposition was leading to a rift which could be so wide that it could never be mended. The UPKO leaders also felt that Opposition was leading them towards an anti-Malaysian policy which if allowed to remain could lead to a breaking up of the Federation. They had all been for Malaysia and knew that Sabah's future was irrevocably tied to that of Malaysia. They had much to do with the birth of Malaysia and they wanted Malaysia to succeed. They feared also the rift between the bumiputra peoples of Sabah and, knowing that their future was tied to the future of the Bumiputra people of Malaysia as a whole, they felt that to remain in Opposition purley for the sake of opposing would only end in disaster“ (zit. nach Ongkili 1989: 69f.).

Vor diesem Hintergrund entschied die UPKO-Führung die Partei aufzulösen und den Mitgliedern nahe zu legen USNO beizutreten, da diese formal als Interessenvertreterin aller indigener Gruppen auftrat. Neben der Angst vor der Eskalation gibt es freilich noch andere Gründe, die Stephens Entscheidung plausibel machen. Zum einen konnte er hoffen durch den Versuch die ganze UPKO in die USNO einzugliedern diese Partei selbst zu reformieren, so dass sie zukünftig nicht mehr als „verlängerter Arm der Föderation“ und exklusive Interessenvertretung der Muslime agierte. Auch schien dies die einzige Chance kurzfristig wieder Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen zu können. Schließlich war klar, dass die chinesische SCA zwar im übergeordneten Konflikt um die Stellung Sabahs in Malaysia eindeutig auf Seiten von USNO und der Föderationsregierung stand, dass sie aber in einer ganzen Reihe von Politikfeldern durchaus inhaltliche Übereinstimmungen mit den Kadazan aufwies. Die Kadazan hofften, dass ihre Wiedereingliederung eine themenfokussierte Allianz zwischen Kadazan und Chinesen möglich machen könnte, so dass Kadazan-Interessen auch ohne Kadazan-Partei in die Politik eingingen.

Als mittelfristig problematisch erwies sich weniger das Festhalten der Föderations-Führung am Festlandsmodell, als vielmehr dessen defizitäre Umsetzung unter Tun Mustapha, der die politische Macht immer mehr in den

eigenen Händen monopolisierte und die dem System eigenen Verhandlungsstrukturen, durch die Minderheitenmeinungen in die Politik einfließen, unterminierte. Kurzfristig erschien das Ergebnis aus Föderationssicht nur vorteilhaft:

„the dangers of Kadazan nationalism and the ideal of multi-racial politics [...] had been ‘dealt with’. Federal Ministers marvelled at Mustapha’s [...] strong leadership and use of resource allocation to further political institutionalization along lines that he favoured. The non-Muslim Natives were chastened, and being leaderless and denied access to the power to disburse spoils were politically inactive. The Chinese had, with the dissolution of UPKO, lost their precious role of political balancer between opposing blocs of Natives, and being anxious to retain their timber licences, and to secure other favours, danced unquestioningly to Mustapha’s tune“ (Clark Roff 1974: 109f.).

Mittelfristig resultierte der Verlust der Balance zwischen gleichermaßen mit politischen Ressourcen ausgestatteten Gruppen in einer signifikanten Schwächung der dem System eigenen Checks and Balances. Es zeigte sich, dass das System nur funktioniert, wenn alle Gruppen über effektive Veto-Macht verfügen. Die Muslime unter Mustapha oktroyierten immer offener ihre Politik auf die beiden anderen Gruppen. Diese waren immer weniger in der Lage Politik im Interesse ihrer Klientel mitzugestalten, woran auch der Föderationsregierung nichts liegen konnte. Dies war einer der Gründe, warum diese letztlich 1975 aktiv den „Sturz“ ihres eigenen Partners in Sabah, der USNO Tun Mustaphas, betrieb.

Im Ergebnis zeigt die Krise von 1965 bis 1967 folgende zentrale Entwicklungen und Strukturierungen interethnischer Konfliktbearbeitung:

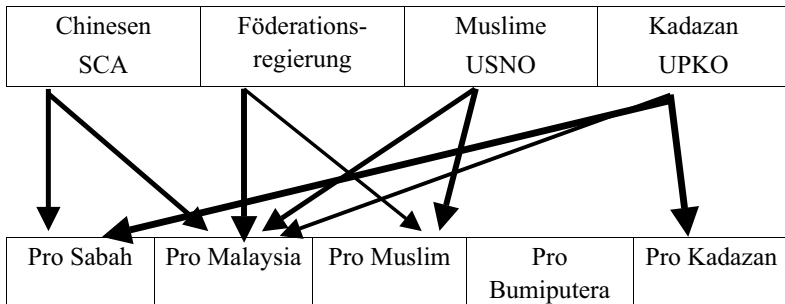
- Die Initiative zur Einbeziehung der Föderationsebene ging weitestgehend von lokalen Politikakteuren aus, die die Föderationsregierung als Ressource in lokalen Machtkämpfen nutzen wollten. Es waren lokale Akteure, die die lokale Konkurrenz zwischen muslimischen und nicht-muslimischen indigenen Gruppen verschärften, nicht die Föderationsebene. Clark Roff betont, dass: „[i]t seems clear that the central government was quite prepared, possibly anxious, to have a Kadazan voice (albeit a muffled one) within the Sabah Alliance, but equally clearly Mustapha was determined to smash UPKO completely“ (Clark Roff 1974: 341).
- Einmal in den Konflikt hineingezogen, agierte die Föderationsregierung vor allem mit dem Interesse a) der Stabilisierung der Föderation und der territorialen Integrität Malaysias, b) der Verhinderung einer abweichenden politischen Strukturierung, durch die das ethnische Fundament der Politik

in Frage gestellt würde, c) der Förderung bzw. Sicherstellung der politisch dominanten Stellung der Muslime.

- Auf lokaler Ebene konkurrierten zwei politische Ordnungsmuster: das von Festlands-Malaysia importierte und von Muslimen wie auch Chinesen favorisierte Modell ethnischer Parteien mit dem von der Kadazan-Elite zunehmend befürworteten Modell eines, von einer oder mehreren multi-ethnischen Parteien dominierten politischen Systems.
- Das Festlands-System erwies sich insoweit als defizitär, als es auf der ethnischen Identität der Bumiputera (d.h. malaiisch, muslimisch) aufsaß, die auf Sabah nicht einfach repliziert werden konnte. Auf Sabah konkurrierten zwei unterschiedliche Konzepte von Indigenität, die von den muslimischen bzw. nicht-muslimischen Gruppen gehalten wurden, um Vorherrschaft.
- Obgleich die Föderationsebene durchgängig tendenziell zugunsten der Muslime (USNO) Partei ergriffen, agierte sie doch vielfach konfliktminimierend, insoweit als sie immer wieder auf die Notwendigkeit des Aufbaus eines funktionsfähigen interethnischen Verhandlungsregimes und soweit möglich auch auf supermajoritäre Arrangements abzielten.
- Analog gilt dies auch für die Kadazan-Elite, die Eskalationsprozesse wiederholt abbrach und eine Strategie des „ethnic outbidding“ durchgängig vermied.

In der Konfrontation der Jahre 1965 bis 1967 zeigte sich erstmals ein Muster, das auch später für Sabah-Politik prägend blieb. Die Kadazan legten ihrem Handeln als primäre politikrelevante Identität eine Mischung aus Kadazan-Nationalismus und Gliedstaatsidentität, die alle ethnischen Gruppen Sabahs hätte vereinigen können, zu Grunde. Demgegenüber beharrten die beiden anderen Gruppen deutlich stärker auf dem Primat der als einheitlich gedachten malaysischen Identität, maßen also den im Malaysia-Vertrag zugesicherten Sicherungen gliedstaatlicher Autonomie und Identität deutlich weniger Bedeutung zu. Sie versuchten nicht maximale politische Freiräume durch Berufung auf und Festhalten an zugesicherten Rechten zu sichern, sondern durch praktische, jeweils ad hoc und einzelfallbezogene Verhandlungsprozesse. So finden sich auf lokaler Ebene vier unterschiedliche, partiell überlappende, partiell aber auch konfligierende Identitäten und politische Orientierungen (siehe folgende Abbildung):

Abbildung 22: Politikrelevante kollektive Identitäten in der Krisensituation zwischen 1965 bis 1967



In dieser schematischen Darstellung der politisch relevanten kollektiven Identitäten und Loyalitäten wird deutlich, dass sich de facto keiner der Akteure die offizielle Kategorie der Bumiputera zu Eigen machte. Sichtbar ist gleichermaßen, dass alle Akteure die Kategorie Malaysia wenngleich mit unterschiedlicher Intensität politisch positiv aufgeladen haben. Eine starke Gliedstaatsorientierung findet sich bei den Kadazan und in verminderter Form bei den Chinesen, sie fehlt jedoch weitgehend bei den Muslimen und, wenig überraschend, bei der Föderationsregierung. Letztere sieht den Konflikt weitgehend unter der Brille der malaysischen Identität und extrapoliert die Muster der Föderationsebene als Zielvorstellung auf die Ebene der Gliedstaatspolitik. In Analogie zur föderalen Ebene zielt sie durchaus in begrenztem Maß auch auf eine Stärkung der Position der Muslime im multiethnischen Zusammenspiel. USNO versteht sich vor allem als muslimische Partei und instrumentalisiert die Malaysia-Orientierung zum Zweck der Stärkung der Stellung der Muslime im Konzert der in der Allianz zusammengeschlossenen ethnischen Parteien. Scheinbar fehlt eine pro chinesische Identitätsdimension, die auf den ersten Blick als die „natürlicher“ Ankerpunkt der chinesischen SCA gelten könnte. Hier gilt es anzumerken, dass diese politisch nie sichtbar zum Tragen gekommen ist. Wenn und soweit die SCA pro-chinesische Politik verfocht, so tat sie dies durchgängig unter dem Deckmantel einer pro-Malaysia bzw. (in milderem Maß) einer pro-Sabah Politik. Anders als für die Muslime und die Kadazan spielte für die Chinesen die symbolische Ebene der kollektiven Identität niemals eine signifikante Rolle. Vielmehr folgte politisches Gruppenhandeln durchgängig ökonomisch motiviertem Maximierungsstrategien.

## Die politische Rückkehr der Kadazan im Rahmen einer multiethnischen Alternative zum Malaysia-Modell 1975

Im Jahr 1975 unterstützte die Föderationsregierung aktiv die Gründung einer multiethnischen „Einheitsfront des Volkes Sabahs“ Berjayah (Bersatu Rakyat Jelata Sabah). Sie engagierte sich für deren Sieg in den wenige Monate später folgenden Wahlen vom 15. April 1976 die zum Sturz der Regierung Tun Mustaphas führte. Diese Ereignisse werden in der Literatur als „verfassungskonformer Staatsstreich“ charakterisiert (vgl. Han 1979). Was war passiert und vor allem, warum war die Föderationsregierung Willens, die Bildung einer multiethnischen Partei und den Versuch des Sturzes der muslimisch dominierten Allianz-Regierung zu unterstützen?

Wie oben schon erwähnt, war die Herrschaft Tun Mustaphas in den frühen 1970er Jahren zunehmend autokratischer geworden. Sein Führungsstil widersprach in vielerlei Hinsicht dem, der der multiethnischen Allianz auf dem Festland zugrunde lag. Die auf dem Festland, trotz aller Dominanz der malaiischen UMNO, immer wieder sichtbare multiethnische Koordination, der durchgängig praktizierte konsensuale, auch die Interessen der kleineren Partner berücksichtigende und diesen Mitsprache einräumende Politikstil, fand in Sabah kein Pendant. Zum einen befand sich USNO, anders als UMNO auf dem Festland, in einer übermächtigen Position. Wichtiger war jedoch, dass die politischen Handlungspraktiken eine Marginalisierung aller ermöglichte, die Mustapha nicht bedingungslos Gefolgschaft leisteten. Es gelang ihm in kurzer Zeit auch die eigene Partei dem Diktat einer kleinen, von ihm dominierten Personengruppe zu unterwerfen. Eine große Hilfe war ihm dabei die Verhängung des Notstandes durch die Föderationsregierung nach den Unruhen von 1969, durch die die Chief Minister mit zusätzlichen Vollmachten ausgestattet wurden. Diese wurden von Mustapha vom ersten Tag an dazu benutzt, politische Gegner mundtot zu machen und die Optionen autokratischer Willkür zu maximieren. Die chinesischen Geschäftsleute, die die SCA kontrollierten, begriffen sehr schnell, dass sie durch ihre Hilfe bei der Vernichtung UPKOs letztlich auch ihr eigenes politisches Grab geschaufelt hatten. Sie waren von diesem Zeitpunkt an, was ihre Geschäftsinteressen betraf, vollständig von den Entscheidungen des Chief Ministers abhängig und damit politisch erpressbar. Die SCA wurde in der Folge zu einem Anhängsel von USNO, das keinen eigenen Willen mehr kundtat, sondern sehr umsichtig immer einer von ökonomischen Opportunismus diktierten Linie folgte.

War UMNO anfänglich noch erfreut gewesen über die starke Stellung der Muslime in der Sabah Allianz und die durch die Parteiauflösung von UPKO scheinbar erreichte Integration der Kadazan in eine einzige Bumiputera-Partei, die von Muslimen kontrolliert wurde, so wich diese Freude schnell einer kritischen Distanz, als sichtbar wurde, dass die informellen, das malaysi-

sche Modell prägenden Checks-and-Balances in Sabah entweder nicht griffen, oder aber Schritt für Schritt ausgehebelt wurden. De facto etablierte sich Tun Mustapha immer offener als autokratischer Herrscher, der das Parlament nur noch als Akklamationsorgan missbrauchte. Ein erster Versuch seiner „Entmachtung“ fand sich 1974, als Tun Mustapha von Premierminister Tun Razak der Posten des Verteidigungsministers angeboten wurde, den er jedoch ablehnte, da er begriff, dass er dadurch seiner unabhängigen Machtbasis beraubt und unter die direkte Kontrolle des Premierministers gestellt worden wäre. Auslöser für einen zweiten weitaus weitreichenderen und breiter angelegten Versuch der Entmachtung war ein Positionspapier, das Tun Mustapha im April 1975 erstellte. In diesem Papier kontemplierte er die Option eines Austritts Sabahs aus Malaysia im Zusammenhang mit Ideen das Sultanat von Sulu wiederzubeleben und sich selbst als Sultan zu installieren. Damit hatte er, ähnlich wie Stephens knapp ein Jahrzehnt früher, die territoriale Integrität der Föderation in Frage gestellt und eine rote Linie überschritten.

Die Föderationsregierung unter Premierminister Tun Razak handelte schnell und entschlossen. Tun Razak beschloss Mustapha auf verfassungskonformen Weg zu stürzen. Hierzu ermutigte er eine, wegen des autokratischen Führungsstils oder aber der Benachteiligung ihrer Klientel unzufriedene Gruppe von USNO-Politikern dazu, eine eigene *multiethnische* Partei aufzubauen, die bei den nächsten Wahlen gegen USNO antreten sollte. Führer dieser Gruppe war der frühere Finanzminister Datuk Harris Salleh, doch gehörten ihr auch eine Reihe von Kadazan-Politikern an, die z.T. Ministerposten im Kabinett von Mustapha innehatten. Den Chinesen kam eine Schlüsselrolle in der neuen Partei zu, da ihre Kontrolle über zwei in Sabah weit verbreitete Zeitschriften, die chinesischsprachige Chinese Daily News und der englischsprachige Daily Express, von herausragender Bedeutung für die Mobilisierung der Bevölkerung gegen die Regierung Mustapha werden sollte. Mit dem Tag der Gründung der neuen Partei Berjaya am 15. Juli 1975 starteten diese Zeitschriften eine intensive Medienkampagne gegen Mustapha, in der vor allem sein extravaganter Lebens-, aber auch sein autokratischer Politikstil angegriffen und eine Rückkehr zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eingefordert wurde. Um alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zu erreichen, druckten die beiden Blätter ihre Angriffe nicht nur in Chinesisch und Englisch, sondern auch auf Malaiisch und in Kadazan. Innerhalb weniger Wochen gelang es, eine von wichtigen Führern aller Bevölkerungsgruppen getragene Oppositionspartei aufzubauen<sup>103</sup> und damit einen zentralen Aspekt des inte-

103 Ihre Arbeit wurde gekrönt, als Tun Fuad (Donald) Stephens, der inzwischen zum Islam übergetretene oberste Führer der Kadazan, sein Amt als Staatsoberhaupt Sabahs niederlegte, um als Mitglied von Berjaya den Kampf gegen seinen alten Feind Tun Mustapha im Grunde dort wieder aufzunehmen, wo er 1967 als Unterlegener hatte aufgeben müssen. Es war Stephens, der dann der

grativen malaysischen Modells, nach dem alle Bevölkerungsgruppen in einer Allianz kooperieren sollten, wieder zum Tragen kommen zu lassen, allerdings im Rahmen einer multiethnischen Partei. Genau dieser Punkt, die Multiethnizität Berjayas, markiert die dramatische Abkehr von einem anderen zentralen Organisationsprinzip des Malaysia-Modells, der Organisation mono-ethnischer Parteien. In Anbetracht der institutionellen Übermacht der von Mustapha geführten Regierung erschien es vielen unwahrscheinlich, dass Berjaya die für April 1976 ausgerufenen Wahlen gewinnen würde. Nachdem jedoch die Stimmen bei den Wahlen zum Gliedstaatsparlament ausgezählt worden waren, war sofort klar, dass die neue Partei über eine sichere Mehrheit der Sitze verfügte und damit auch die Regierung stellen würde. Von den insgesamt 48 Parlamentssitzen gingen 28 an Berjaya, die anderen zwanzig an USNO. USNOs chinesischer Partner, die SCA gewann keinen einzigen Sitz (vgl. Han: 384). Während USNO trotz mancher Einbrüche ihre Position in den muslimisch dominierten Gebieten halten können, verlor ihr Partner in den mehrheitlich chinesischen Gebieten praktisch seine ganze Wählerschaft. Berjaya siegte hier, wie auch in den Kadazan-Gebieten und den Regionen mit gemischt Kadazan-Chinesischer Bevölkerung. Bei diesen Wahlen holte die SCA ihre Vergangenheit als Partner der autokratischen Regierung Mustapha wieder ein. Nachdem nun mit Berjaya, die in den Wahldistrikten mit chinesischer Mehrheit auch chinesische Kandidaten aufstellte, erstmals eine Alternative zur SCA bestand, nutzte die chinesische Bevölkerungsgruppe ihre Position als Zünglein an der Waage zwischen den muslimischen und nicht-muslimischen Bevölkerungsgruppen, um einen Wechsel herbeizuführen. Die Berjaya Kandidaten siegten in allen Wahlkreisen, wo sie gegen SCA-Kandidaten antraten mit einer überragenden Mehrheit der Stimmen.<sup>104</sup>

---

Kampagne gegen Mustapha eine neue Richtung gab. Kritik an Korruption und autoritärem Politikstil trat gegenüber der Verurteilung des Sezessionsgedankens deutlich zurück. Dies war sicherlich strategisch klug, da Mustapha die Sezessionsgedanken im Kontext einer Wiederbelebung des Sultanats von Sulu eingebettet hatte. Daran konnte aber nur der personenmäßig kleinen ethnischen Gruppe der Sulu gelegen sein, der Mustapha selbst angehörte, wohingegen alle anderen, und das heißt auch die anderen muslimischen Gruppen, daran keinerlei Interesse haben konnten. Die Idee eines von Mustapha geleiteten Staates Sulu – Sabah – Mindanao war zwar durchaus kompatibel mit den Zielvorstellungen der muslimischen Revolutionäre, die im Süden der Philippinen mit aktiver Unterstützung Mustaphas 1972 den bewaffneten Kampf gegen die philippinische Regierung aufgenommen hatten, war aber auf Sabah für (fast) alle Bevölkerungssgruppen inakzeptabel, da die fortgesetzte Zugehörigkeit zu Malaysia allgemein als beste aller möglichen Optionen für die Zukunft Sabahs akzeptiert worden war.

104 Die Stimmenmehrheiten gingen von 60,8 Prozent bis 78,0 Prozent der Wählerstimmen (siehe Han 1979: 387).

Wie aber war dieser Wechsel überhaupt möglich, da doch Mustapha alle Fäden der Politik in den Händen hielt und auch in der Vergangenheit nicht davor zurückgeschreckt war, mit illegalen Mitteln den eigenen Wahlsieg sicherzustellen? Die Antwort hierauf findet sich in Kuala Lumpur, das, nachdem es über Jahre nur zugesehen hatte, nun aktiv in die lokalen Kräfteverhältnisse eingriff, so dass die Opposition eine reale Siegchance bekam. Zunächst entzog Tun Razak Mustapha die Sonderrechte, die er in der Folge der Verhängung des Notstandes nach den Unruhen von 1969, wie alle anderen Chief Minister erhalten hatte. Er ordnete gleichfalls die Entlassung aller unter Mustapha inhaftierten „politischen“ Gefangenen an und ersetzte den alten durch einen neuen Polizeichef, der den klaren Auftrag hatte, die Neutralität der Polizei sicherzustellen.<sup>105</sup> Damit setzte die Föderationsregierung ihre Machtmittel ein, „to guarantee relative openness, while it stood aside to watch the election results“ (Han 1979: 389). Hinzu kommt, dass Berjaya scheinbar über signifikante finanzielle Unterstützung durch die Föderationsregierung verfügen konnte, so dass sie einen für eine gerade gegründete Partei eminent aufwendigen Wahlkampf führen konnte (vgl. Kalimuthu 1986). Ohne Rekurs auf die in früheren Wahlen entscheidenden unsauberen Methoden verlor USNO in einem von der Föderation garantierten fairen Wettstreit mit der Opposition.

In der Krise agierte die Föderationsregierung auf der Grundlage einer primären Orientierung auf die Stabilisierung der Föderation und der territorialen Integrität Malaysias. Da erste Versuche zur politischen Beseitigung Tun Mustaphas allerdings schon vor der offenen Infragestellung der territorialen Integrität Malaysias initiiert wurden, wird deutlich, dass Mustaphas Verhalten auch vorher grundlegende Normen politischen Verhaltens verletzt hatte und als Bedrohung der Stabilität und Funktionsfähigkeit der politischen Einheit Malaysias begriffen worden war. Wie kaum anders zu erwarten, zielte die Strategie der Föderationsregierung darauf, das „Problem Tun Mustapha“ hinter verschlossenen Türen zu lösen und einen offenen Konflikt, durch den größere Gruppen hätten mobilisiert werden können, zu vermeiden. Damit verbot sich auch der Weg über das Rechtssystem, was in Anbetracht der Verfehlungen Mustaphas durchaus möglich gewesen wäre. Dieser Weg hätte zum einen offen die „Einmischung“ der Föderation in die Angelegenheiten Sabahs sicht-

105 Einer der politisch einflussreichsten Chinesen Sabahs, Dr. Chee Khoo Tan, der neun Jahre später bei der Gründung der Partei Bersatu Sabah, die die Berjaya-Herrschaft beendete, eine prominente Rolle spielte, beschreibt die Situation von 1975/76 folgendermaßen:

„I remember in 1975 the Federal Government appointed a CPO [Chief Police Officer; die Verf.] from Penang and gave orders that there should be no hanky-panky in the filling of nomination papers. I would say that in the 1976 State Elections the election officials were absolutely fair and if I am not mistaken, not a single nomination paper was rejected“ (Tan, C.K. 1986: 21).

bar gemacht, zum anderen wäre durch eine öffentliche, auf seinen Verfehlungen basierende Entmachtung Mustaphas notgedrungenerweise seine Politik in Frage gestellt worden, die einem zweiten Anliegen der Föderationsregierung – der Stärkung der Position der Muslime – äußerst dienlich gewesen war. Genau das war ja auch der zentrale Grund gewesen, weshalb die Föderationsregierung so lange die Praktiken Mustaphas geduldet hatte. Letztlich machte aber die Initiative Tun Razaks, einzelne Führer von USNO zur Bildung einer multiethnischen Partei aufzufordern, die Prioritäten der Föderationsregierung mehr als deutlich: im Konfliktfall stand die territoriale Integrität Malaysias, eindeutig vor dem Interesse, die politische und gesellschaftliche Position der Muslime zu stärken. Darüber hinaus war das Prinzip der Kooperation ethnischer Parteien zwar ein fundamentales Strukturmuster nationaler Politik. Wenn es sich jedoch, wie offensichtlich im Falle Sabahs, als defizitär erwies, war aus Föderationssicht auch ein nicht-ethnisches Arrangement denk- und wünschbar. 1975 schien eine multiethnische Partei, die Führer aus allen ethnischen Gruppen in sich vereinigte, als adäquates Mittel der Umsteuerung. Damit akzeptierte die Föderationsregierung erstmalig die Idee, dass malaysische Politik auch anders als nach ethnischen Prinzipien strukturiert sein könnte, dass die Idee eines malaysischen Malaysia als Alternative zum Konzept des Malaysia der Malaien, Chinesen, Inder, Iban, Kadazan und anderer indigener Gruppen, denkbar und politisch formulierbar war, wenngleich vorläufig nur an der nationalen Peripherie.

Mit Berjaya kam eine Partei an die Macht, deren Organisationsstruktur und -ideologie sich deutlich von den Parteien unterschied, die in den anderen Gliedstaaten und auf der Föderationsebene an der Macht waren. Berjaya war keine ethnische Partei, sondern gegründet worden, weil das Modell der Kooperation ethnischer Parteien in Sabah versagt und zur Hegemonie einer Gruppe über die anderen und damit auch zu einer umfassenden Entfremdung der unterlegenen Gruppen geführt hatte. James Ongkili, einer ihrer Gründer, beschreibt das neue multiethnische Bewusstsein der Gründergeneration folgendermaßen:

„The unique feature of BERJAYA was that it was the first truly multiracial party to be established in Sabah since the state achieved independence through Malaysia in 1963. [...] Instinctively, the members appeared to have taken for granted that they really belonged to one big family. BERJAYA was founded by them, belonged to them and depended upon them to be a success. There was little or no feeling of alienation or reserve among the multiracial members of BERJAYA from the start. A cooperative spirit existed, and that made it easier to mobilise them into leadership and organization which would spearhead and establish the party on a strong foundation. It was a unique experience to be able to work together as a squad or battalion with a sense of pride in what was being undertaken, irrespective of the racial, religious and cultural backgrounds of those involved in the venture“ (Ongkili 1989: 72f.).

Freilich hieß Multiethnizität nicht eine ethnisch blinde Politik. Der neutrale Staat, bzw. die ethnisch neutrale, weil a-ethnische Partei war weder Grundlage, noch Zielvorstellung der Berjaya-Führung. Gerade die Selbstverpflichtung auf Fairness und Demokratie erforderte in den Augen der Berjaya-Politiker eine bewusst geschaffene innerparteiliche interethnische Balance. Um noch einmal Ongkili zu zitieren: „BERJAYA from the beginning was conscious of the imperative need to be fair and just to every one of the ethnic groups which joined the party. The bigger the ethnic group the bigger and wider should be the role of the leaders from that ethnic group. On the other hand, no matter how diminutive an ethnic group might be in BERJAYA some role must be given to it in the party“ (ebd.: 73).

Folglich war wie im festlandsmalaysischen Modell auch bei Berjaya, Politik auf Ethnizität gegründet. Hier wie dort galten als Zielvorstellungen die Repräsentation ethnischer Interessen, die Integration aller ethnischen Gruppen in die Regierungsstrukturen und die systematische Schaffung von win-win-Situationen, durch die verhindert werden sollte, dass einzelne ethnische Gruppen zu strukturellen Verlierern im politischen Prozess werden können. Der zentrale Unterschied zum festlands-malaysischen Modell der Barisan Nasional lag in der informellen Internalisierung von ethnischer Balancepolitik in eine *einzig*e, politisch als allumfassend gedachte Partei. Im Festlandsmodell war interethnische Kooperation „zweistufig“ aufgebaut, als Zusammenarbeit ethnisch exklusiver Parteien im Rahmen einer multiethnischen Allianz, die als politischer Akteur jedoch nicht wie ein Bündnis, sondern wie eine einzige Partei funktionierte. Damit bestand eine starke, zweigliedrige formale Strukturierung und Institutionalisierung von Multiethnizität wie Kooperation.

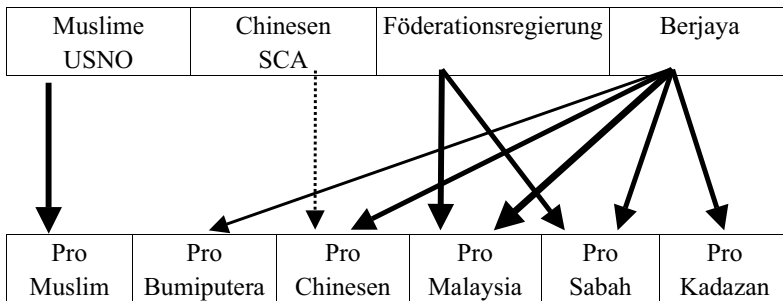
Berjaya war als funktionales Pendant zur Barisan Nasional gedacht, insoweit als es das institutionelle Medium zur Verhandlung und zum Ausgleich ethnischer Interessen darstellte. Diese waren jedoch hier, anders als im Festlandsmodell, nicht in institutionalisierter Form repräsentiert, sondern lediglich in informeller Form. Damit aber waren auch die Verfahren der Formulierung und Verhandlung ethnischer Interessen deutlich weniger institutionalisiert und formalisiert. So konnte es beispielsweise eine den interethnischen Verhandlungen vorausgehende „ethnische“ Interessenaggregation, wie sie in den Führungsgremien, Kongressen und Parteitagungen der ethnischen Parteien stattfand, in einer Partei wie Berjaya, deren ethnische Komponenten formal nicht organisiert waren, nicht geben. Dies machte Politik deutlich stärker von Personen und von ethnische Zugehörigkeit überspannenden personenzentrierten Netzwerken abhängig, als im stärker institutionalisierten Fall der nationalen BN. Auch werden die interpretativen Freiräume der führenden Repräsentanten der ethnischen Gruppen erweitert. Eine Überprüfung ihrer Interpretation des Willens und der Interessen der von ihnen repräsentierten Gruppe fand de facto

nicht statt. Damit war die im malaysischen System ohnehin bestehende Tendenz zur Elitedominanz nochmals verstärkt.

Das Schicksal wollte es, dass die zentrale integrative Figur Berjaya, der Kadazandusun Politiker Donald Stephens kurz nach dem Wahlsieg bei einem Flugzeugabsturz ums Leben kam. So wurde dessen Stellvertreter im Amt des Chief Ministers Harris Salleh zu seinem Nachfolger nicht nur an der Spitze des Staates, sondern auch der Partei. Anders als Stephens, der seit Mitte der 1960er Jahre in der Zielvorstellung eines „Malaysian Malaysia“ gedacht hatte, erwies sich Harris Salleh als ausgewiesener Protagonist der Interessen der Muslime, eine Position, die mit der sukzessiven Stärkung seiner individuellen Machtposition zu einer wachsenden Asymmetrie zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen und letztlich zum Sturz von Berjaya durch die ebenfalls multiethnische Parti Bersatu Sabah (PBS) im Jahr 1985 führte.

Fragen wir auch hier nach den zentralen politikrelevanten kollektiven Identitäten, die die politischen Akteure vertraten, so ergab sich Mitte der 1970er Jahre ein deutlich anderes Bild, als noch im Konflikt von 1967.

Abbildung 23: Politikrelevante kollektive Identitäten Mitte der 1970er Jahre



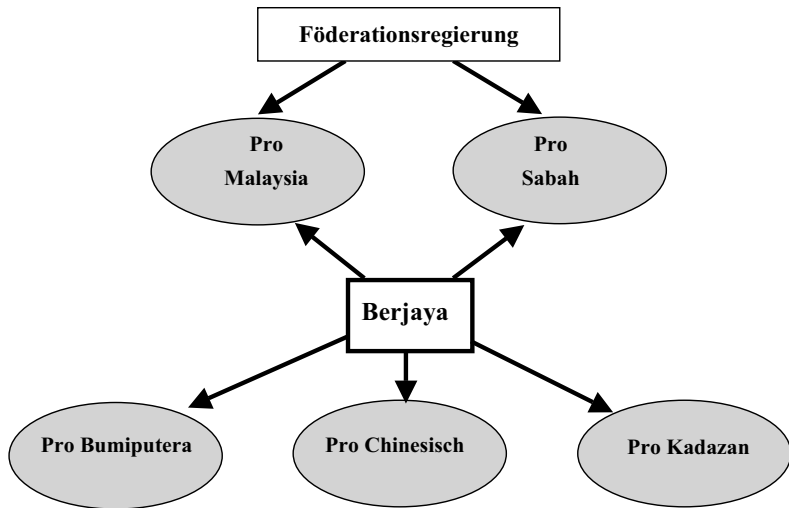
Sichtbar wird, dass die USNO als einzige Partei auf dem Muslim-Ticket agieren konnte, dass sie dadurch jedoch auch politisch isoliert wurde, weil sie aus eigener Kraft nicht in die anderen Gesellschaftssegmente ausgreifen konnte. Die SCA, ihre Partnerin, die für die zur politischen Macht notwendige Bereitstellung der entsprechenden Zahl chinesischer Stimmen (und Sitze) gesorgt hatte, war durch ihre lange Allianz mit USNO, die aus Sicht der chinesischen Bevölkerung für sie immer weniger Gewinne gebracht hatten, desavouiert worden. Ohne Alternative hätte die chinesische Bevölkerung wohl trotzdem die SCA-Kandidaten unterstützt. Da Berjaya jedoch als neue Kraft nicht nur für die indigenen Bevölkerungsgruppen, sondern gleichermaßen für die Chinesen auftrat und auch in ihrer Personalpolitik suggerierte, dass die Interessen der chinesischen Community hier mit mehr Erfolg vertreten werden konnten als in der bekannten Konstellation einer Allianz mit der dominanten USNO,

gingen sie in großer Mehrheit zur neuen, auch von der Föderationsregierung unterstützten Alternative über.

Die Schwäche Berjaya war ihr muslimischer Arm, der in Abgrenzung zu USNO keine explizit pro-muslimische Strategie der Mobilisierung verfolgen konnte, sondern sich stärker auf die Kategorie der Bumiputera und der umfassenden Interessen Sabahs in Malaysia stützen musste. Der Anreiz für die Muslime Berjaya zu wählen, fokussierte auf die Sicherung ihrer Interessen in einer fortgesetzten Zugehörigkeit zu Malaysia und der Hervorhebung der secessionistischen Absichten Tun Mustaphas, die letztlich bestenfalls der Gruppe der Sulu unter den Muslimen dienen würden, nicht aber der Vielzahl anderer ethnischer Gruppen muslimischen Glaubens.

In gewissem Sinne agierten Föderationsregierung und Berjaya, was die Mobilisierung kollektiver Identitäten angeht, in koordinierter Weise in dem Sinne, dass die Föderationsregierung auf die Makro-Identitäten (Malaysia, Sabah) fokussierte, während Berjaya diese Makro-Identitäten zusätzlich mit den lokalen ethnischen Identitäten verknüpfte (freilich mit Defiziten im Bereich der Muslime).

*Abbildung 24: Föderationsregierung und Berjaya als integrierte Mobilisatoren kollektiver politisch relevanter Identitäten*



## Machtkampf in Kota Kinabalu: Mustaphas und Harris Spiel mit dem Feuer an der Grenze zur gewaltförmigen Politik 1985-1986

Die ersten Jahre unter der neuen multiethnischen Berjaya-Führung verliefen völlig problemlos. Kadazan, Chinesen und die muslimischen Gruppen agierten unter einem entwicklungsorientierten Programm durchaus als Einheit, so dass alle Gruppen für sich Gewinne verbuchen konnten. Da der Chief Minister Sabahs, Datuk Harris Salleh, auch alle möglichen Reibungsflächen mit der Föderationsregierung dadurch minimierte, dass er deren politischer Linie ohne jegliche Abstriche folgte, waren auch diese Beziehungen problemlos.

Während der zweiten Amtszeit von Harris Salleh entwickelten sich jedoch zwischen muslimischen und nicht-muslimischen indigenen Bevölkerungsgruppen die gleichen Frontlinien, die schon die 1960er Jahre gekennzeichnet hatten – diesmal allerdings innerhalb einer und nicht zwischen mehreren Parteien. Wie schon Mustapha vor ihm, scheint Datuk Harris die rechtlich extrem prekäre Situation der großen Zahl illegaler Immigranten aus den Philippinen zum eigenen Nutzen ausgenutzt zu haben. Er ließ vielen von ihnen blaue National Registration Identity Cards (NRIC) ausstellen, die ihnen das Wahlrecht einräumten. Im Gegenzug dafür schienen sie als Wähler für muslimische Kandidaten Stimmen geliefert zu haben. Symbolisch besonders schädlich erwies sich die neue, von Harris Salleh verantwortete Kategorisierung der indigenen Bevölkerung im Zensus von 1980. Die vorgenommene Anpassung an die aus dem Festland bekannten Kategorien (Pribumi, Chinesen, Inder, Sonstige) resultierte darin, dass die für die Bevölkerung bedeutsamen Kategorien (als Kadazan, Murut, Bajau, Malaie etc.) hinter der Makrokategorie unsichtbar wurden. Gleichzeitig wurden die mit der Blue-Card ausgestatteten, durchgängig muslimischen Filipinos (und Indonesier) als Teil der indigenen Bevölkerung kategorisiert. Die nicht-muslimische indigene Bevölkerung befürchtete nun, dass sie als eigenständige Volksgruppe mit dieser Maßnahme marginalisiert werden sollte, da rhetorisch der Begriff der Pribumi in Malaysia weitgehend mit dem der Muslime identifiziert wurde. Hierzu passte, dass Harris Salleh das zentrale Fest der Kadazan, das Ernte-Fest, zu einem Volksfest (*pesta rakyat*) erklärte und damit seines ethnischen, identitätsbildenden und -stabilisierenden Charakters entkleidete.

Hinzu kommt, dass sich auch unter Harris Salleh wieder die Vorwürfe erzwungener Konversion zum muslimischen Glauben fanden, die schon unter Tun Mustapha zur Entfremdung zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Religionsgruppen geführt hatten. Während die Föderationsregierung über die reibungslose Übergabe der zu Sabah gehörenden Insel Labuan an die Föderation sehr erfreut war, wurde dieser autokratische Akt Harris Sallehs von den Vertretern der Kadazan, aber auch den Chinesen, als Fortsetzung des Ausverkaufs der Rechte Sabahs interpretiert. Hinzu kamen vielfältige Vorwürfe von

Korruption und Vetternwirtschaft, die schon 1992 einen der lautstärksten Kritiker Sallehs im Kabinett, Datuk Joseph Pairin Kitingan, seinen Ministerposten kosteten.

Kitingan baute daraufhin ein eigenes politisches Programm auf, mit dem er 1984 in einer Nachwahl gegen einen Vertreter von Berjaya antrat – und gewann.<sup>106</sup> Dieses Programm zielte explizit auf die Stärkung der Gliedstaatsrechte, transportierte jedoch auch die implizite Botschaft einer harten, gegen die Föderationsregierung gerichteten politischen Position. Pairin Kitingan forderte die Erhaltung und den Ausbau der in den zwanzig Punkten vorgetragenen und anschließend im IGC-Report und der Verfassung Malaysias teilweise verankerten Sonderrechte der ostmalaysischen Provinzen. Kurz vorher war er, nachdem die Position seit dem Tod Donald Stephens vacant gewesen war, von den Kadazandusun zu ihrem obersten Führer (*huguan hsiou*) gewählt worden, was seine Position als Sprecher der Kadazandusun immens stärkte.

Der Konflikt zwischen Pairin (i.e. den Kadazandusun) und der Berjaya-Führung verschärfte sich, als sich die Regierung nach der Wahlniederlage dadurch rächte, dass sie der Region, deren Bevölkerung Pairin gewählt hatte, den Distriktstatus aberkannten und deutlich machte, dass sie in absehbarer Zeit für ihr Handeln weiter bestraft werden würde. Der Stellvertreter von Chief Minister Harris äußerte öffentlich, dass die Kadazan „are now alone with their hero. Let them enjoy their chosen life and turn to their elected representative in times of difficulty“ (Tan Sri Suffian Koroh, zit. nach Kalimuthu 1986: 818) Was die Kadazan einschüchtern und sicherstellen sollte, dass dieses Wahlergebnis ein Einzelfall blieb, erwies sich jedoch als Bumerang für die Regierung. Kadazan-Führer, die in Berjaya verblieben waren, wurden nun gezwungen, Position zu beziehen. Diejenigen, die sich gegen Pairin stellten, verloren sichtlich an Einfluss auf ihre Bevölkerungsgruppe. Pairin reagierte auf das aggressive Handeln der Gliedstaatsregierung mit der Gründung einer neuen multiethnischen Partei, der Parti Bersatu Sabah (PBS), die in den gut ein Jahr später anstehenden Wahlen gegen Berjaya antreten sollte. Harris versuchte den Bemühungen Pairins um Organisation einer Opposition

106 Zu dieser Wahl war er durch eine in Sabah durchaus übliche Maßnahme des Chief Ministers gezwungen worden. Kitingan hatte wie alle anderen bei seinem Amtsantritt eine Blanko-Erklärung unterschrieben, worin er auf sein Abgeordnetenmandat verzichtet, wenn er die Regierungspartei verlässt. Nachdem er dies im August getan hatte, hat Harris Salleh die entsprechende Verzichtserklärung datiert und dem Sprecher des Parlaments übermittelt. Wollte Kitingan also im Gliedstaatsparlament weiter vertreten sein, musste er bei der notwendig gewordenen Nachwahl antreten. Die dramatischen Ereignisse der Jahre 1984 bis 1986 werden in der Studie von Tan Chee Khoon, einem der im Hintergrund agierenden Akteure, auf 250 Seiten detailliert und packend dargestellt (vgl. Tan 1986).

dadurch zuvorkommen, dass er sofort das Parlament auflöste und Neuwahlen ausrief. Gut einen Monat nach der Gründung der PBS fanden die Wahlen statt, denen ein weitgehend einseitiger Wahlkampf vorausgegangen war, in dem Berjaya, deren Führung die lokalen Medien kontrollierte, im Tandem mit den von Kuala Lumpur aus kontrollierten Medien eine umfassende Kampagne für eine Fortsetzung der bestehenden Berjaya-Herrschaft entfachte. Dies führte sogar zu massiver Kritik des früheren langjährigen Premierministers Malaysias, Tunku Abdul Rahman, der einwandte dass „[n]othing is said about the opposition, nor are they given a chance to defend themselves. [...] Democracy, as I understand it, is being severely mauled and mangled out of shape [...] the Barisan Nasional has a right to lean towards a party that is affiliated to it. But to campaign and provide all amenities and information machinery for Berjaya is decidedly oppressive, unfair and unjust“ (zit. nach Kalimuthu 1986: 821).

Wie diese Kritik des ehemaligen Premierministers Tunku Abdul Rahman verdeutlicht, stand die Barisan Nasional fest auf der Seite Berjayas und warf ihr ganzes politisches Gewicht in die Waagschale, um deren Wahlsieg sicher zu stellen. Der damalige Premierminister Mahathir Mohamad betonte, dass „a vote against Berjaya is a vote against Barisan. We will sink or swim together“ (zit. nach Kalimuthu 1986: 822). Damit machte er klar, dass ein Wahlsieg der oppositionellen PBS zu einer deutlichen Verschlechterung der Beziehungen zwischen Föderations- und Gliedstaatsregierung führen würde.

PBS nahm all die Themen auf, die in den Jahren zuvor für Konfliktstoff zwischen den ethnischen Gruppen gesorgt hatten. An vorderster Stelle die Verwendung des Pribumi- statt des Bumiputera-Begriffs, die Toleranz gegenüber den philippinischen (und indonesischen) Immigranten und die Aktivitäten muslimischer Prediger und „Missionare“, die vielfach sogar mit staatlicher Unterstützung eine Politik der Islamisierung Sabahs betrieben. Daneben kritisierte die PBS Berjaya wegen einer unprofessionellen, vor allem auf Prestigeobjekte zielenden Entwicklungsstrategie, von der die armen Bevölkerungssegmente (weit überproportional Kadazandusun) nicht profitierten. Nicht zuletzt spielten die Beziehungen zwischen Föderation und Gliedstaat eine prominente Rolle im Wahlkampf, da PBS mit dem Anspruch auftrat die Rechte des Gliedstaates gegen die aus ihrer Sicht allenthalben zu konstatierenden Übergriffe der Föderation zu verteidigen.

Gegen alle Erwartungen gewann die gerade aus der Taufe gehobene Oppositionspartei PBS die Wahlen vom 22. April 1976 mit 25 der insgesamt 45 Sitze. Berjaya wurde auf ganze sechs Mandate reduziert. 16 Sitze gingen an USNO und einer an einen Kandidaten einer kleinen randständigen Partei (Pasok).

Nun überschlugen sich die Ereignisse. Der Führer von Berjaya telefonierte noch in der Wahnacht mit dem amtierenden Premierminister und Vor-

sitzenden der Barisan Nasional, Datuk Musa Hitam, um von ihm die Genehmigung für eine Koalitionsregierung mit USNO zu bekommen, die im Parlament allerdings nur über 22 der Mandate hätte verfügen können. Er setzte offensichtlich darauf, eine ausreichende Zahl von PBS-Abgeordneten kaufen zu können. In der Zwischenzeit hätte der Führer von USNO, Tun Mustapha, der den Posten des Chief Ministers übernehmen sollte, eine knappe Mehrheit aufbauen können, da er als Chief Minister, wie seine Vorgänger auch, das verfassungsmäßige Recht gehabt hätte, sechs weitere Abgeordnete seiner Wahl zu ernennen. Datuk Musa lehnte Harris' Ansinnen glatt ab. Trotzdem erschienen Harris und Tun Mustapha wenig später beim Gouverneur und verlangten von ihm, Mustapha zum Chief Minister zu ernennen. Die Ratgeber des Gouverneurs lehnten eine Teilnahme in dem Palast-Coup ab, gleichwohl wurde Tun Mustapha noch in der Nacht vom Gouverneur zum neuen Chief Minister ernannt. Als der Führer der PBS, Pairin Kitingan davon informiert wurde, wandte er sich an Kuala Lumpur, wo ihm der Rat gegeben wurde, den Rechtsweg zu beschreiten. Datuk Musa Hitam engagierte sich, in seiner Funktion als amtierender Vorsitzender der Barisan Nasional, jedoch auch direkt, um Pairin zu helfen. Er veröffentlichte eine klare und eindeutige Stellungnahme, worin er betonte, dass „Whatever is happening in Sabah following the election results is not in the name of Barisan Nasional, as Berjaya which stood on the Barisan's ticket, only secured six of the 48 seats it contested [...] I would like to stress that the Barisan Nasional will continue to respect the wishes of the majority based on the system of Parliamentary democracy“ (zit. nach Kalimuthu 1986: 830f.).<sup>107</sup>

Wenige Stunden später nahm der Gouverneur von Sabah die Vereidigung Tun Mustaphas zurück und vereidigte Pairin Kitingan als neuen Chief Minister von Sabah.<sup>108</sup> Damit hätte die Wahlnacht als Farce in die Geschichte Sabahs eingehen können, doch bildete sie leider nur den Ausgangspunkt für ein Jahr der Konfrontation und Gewalt, die erst mit vorgezogenen Neuwahlen und einem Erdbeben der PBS im Sommer 1986 ihr Ende fanden.

Bevor auf diese Ereignisse eingegangen wird, gilt es das Wahlergebnis von 1985 zu analysieren. Wie schon der Sturz Mustaphas 1975, war auch der Sturz von Harris durch eine „Wählerallianz“ der chinesischen und Kadazan-Wähler zustande gekommen. Dies spiegelte sich auch in der ethnischen Herkunft der siegreichen Kandidaten der multiethnischen PBS. Von den insgesamt 25 Sitzen gingen 15 an Kadazan, acht an Chinesen und nur zwei an Muslime. Während die PBS in praktisch allen „typischen“ Berjaya-Distrikten

107 Anzumerken ist, dass die PBS nur gemessen an Sitzen eine klare Mehrheit für sich verbuchen konnte. Gemessen an der reinen Stimmenzahl lag die „putschende“ Allianz von USNO und Berjaya knapp vor der siegreichen PBS (vgl. Tan 1986: 94).

108 Eine detaillierte Darstellung dieser Stunden liefert Tan 1986: 67ff.

eindrucksvoll siegte, re-etablierte sich USNO in dem Wahlkampf als „einzige“ Kraft, die die Interessen der Muslime nachdrücklich vertritt. Von den 14 muslimisch dominierten Wahlbezirken gewann sie 13; ein genauso beeindruckendes Ergebnis wie das der PBS, die von den 15 Kadazan-dominierten 14 gewann. Den Ausschlag gaben die chinesisch dominierten Bezirke, in denen USNO gar nicht erst antrat und Berjaya gegenüber der PBS mit zwei zu sechs Sitzen klar verlor. Die relative Stärke USNOs ist auch deshalb so bedeutsam, weil sie wie die PBS in diesen Wahlen nicht von der Föderationsregierung unterstützt wurde, sondern, nachdem sie ein Jahr vor den Wahlen wegen massiver Unstimmigkeiten aus der Barisan Nasional hinausgeworfen worden war, gegen die in Sabah von Berjaya verkörperte BN-Politik antrat.

*Tabelle 13: Gewonnene Sitze von PBS, USNO und Berjaya in Abhängigkeit von der ethnischen Zusammensetzung der Wahldistrikte*

	Kadazan dominierte Distrikte	Chinesisch dominierte Distrikte	Muslimisch dominierte Distrikte	Ethnisch gemischte Distrikte
PBS	14	6		5
USNO			13	3
Berjaya	1	2	1	2

*Quelle: Kalimuthu 1986: 834*

Pairin war sich der ethnischen Asymmetrie in seiner Partei wohl bewusst und versuchte den Eindruck, dass die PBS für die Interessen der Kadazan und Chinesen, nicht aber die der Muslime stand, dadurch zu widerlegen, dass er zwei Muslime als Mitglieder des Parlaments ernannte (vgl. Tan 1986: 76). Trotz dieser Geste bleibt jedoch unübersehbar, dass in der PBS-Regierung die Kadazan, unterstützt von den Chinesen, den Ton angaben.

Analysiert man die Themen, die die PBS in ihrem Wahlkampf betonte, so fand sich zum einen eine Renaissance des Kadazan-Nationalismus, der jedoch bruchlos in ein starkes Votum für eine Stärkung der Rechte des Gliedstaates gegenüber der föderalen Ebene überging. Diese Linie wurde später expressis Verbis unter dem Slogan „Sabah for the Sabahans“ formuliert. Am klarsten fand sie ihren Ausdruck vier Jahre später im Wahlmanifest der PBS von 1990. Dort trat die PBS unmissverständlich ein für:

„a review of the Federal Constitution on matters related to Sabah, the Internal Security Act, the right for an equitable sharing of oil and to pursue the implementation of Borneonization as contained in the Inter-Governmental Report, and a review of the constitutional safeguards as contained in the 20 Points. These 20 Points refer to the

demands by Sabahans such as religion, education, language, constitution, Borneonization and the special position of indigenous races. All these demands have to do with special concessions that Sabah wanted when she entered Malaysia“ (Manifesto PBS 1990: 29, zit. nach Osman 1992: 380).

Diese auch in Kuala Lumpur bekannte politische Grundposition der PBS dürfte der Grund dafür gewesen sein, dass Harris und Mustapha den Palastputsch wagten. In Anbetracht der offenen Gegnerschaft der PBS zur Politik der Barisan Nasional und der fundamental konträren Zielvorstellungen der BN, die eine starke Föderationsregierung wollte, hofften die beiden „Putschisten“, dass „UMNO would simply not allow an anti-federal Christian [Pairin Kitingan, die Verf.] to take power in Kota Kinabalu“ (Chin 1999: 28). Für sie überraschend optierte die Föderationsregierung jedoch für die Aufrechterhaltung nicht nur des Buchstabens, sondern auch des Geistes der Verfassung und stellte demgegenüber die parteipolitischen Ziele hinten an.

Nachdem durch das energische Handeln der Föderationsregierung die Krise mit der Vereidigung Pairins beendet erschien und damit auch die politischen Machtverhältnisse vor Ort geklärt waren, traten mehrere Abgeordnete zur PBS über – der siegreiche Kandidat der Pasok und drei der sechs Abgeordneten von Berjaya, so dass die Regierungspartei nun eigentlich über eine komfortable Mehrheit verfügte.<sup>109</sup>

Tun Mustapha ging vor Gericht, verlor jedoch den Prozess, als das Gericht urteilte, dass die Ernennung Mustaphas zum Regierungschef null und nichtig gewesen sei. In etwa zeitgleich mit dem Gerichtsurteil fand sich in Kota Kinabalu etwas, für das es in der modernen Geschichte Malaysias keine Pendant findet: Bombenanschläge, denen mehrere Menschen zum Opfer fielen. Bis heute sind die Täter unbekannt, doch wird allgemein davon ausgegangen, dass die Attentate von radikalen Elementen in USNO und Berjaya orchestriert und von muslimischen Immigranten aus den Philippinen ausgeführt worden sind. Politisches Ziel soll es gewesen sein, eine Intervention der Föderationsregierung zu provozieren, die um Sicherheit und Ordnung in der weit entfernten Region besorgt sein musste. So argumentiert Tan Chee Khoon schon im März 1986: „What the opposition hoped to achieve was to create an atmosphere of unrest and instability to compel the Central Government to intervene, dissolve the State Assembly and then have direct rule from Kuala Lumpur as was done in the case of Kelantan in 1978“ (Tan 1986: 148).

Kuala Lumpur ging jedoch auf dieses „Angebot“ nicht ein, obgleich führende Föderationspolitiker durchgängig hinter den Kulissen und manchmal auch auf der offenen politischen Bühne versuchten, die PBS dazu zu überre-

109 All diese Kandidaten mussten anschließend in Nachwahlen antreten, da ihre Parteiführungen die undatierten Schreiben vorlegten, in dem sie ihren Rücktritt von ihren Mandaten als Parlamentsabgeordnete erklärten.

den, die anderen politischen Kräfte, womit wohl vor allem USNO als Vertreterin der muslimischen Interessen gemeint gewesen sein dürfte, in die Regierung mit aufzunehmen. Insbesondere Anwar Ibrahim betonte, dass in der Regierung von Sabah alle ethnischen Gruppen repräsentiert sein sollten (vgl. ebd.: 128). Um den Druck zu erhöhen, weigerte sich die nationale BN die PBS in ihre Reihen aufzunehmen und zeigte so, dass sie durchaus gewillt war, Sabah zu isolieren, wenn den Wünschen aus der Zentrale nicht entsprochen würde.

Nachdem es in diesem Klima der Unsicherheit der Opposition gelungen war, vier PBS-Abgeordnete abzuwerben, optierte Pairin für die Auflösung des Parlaments und Neuwahlen.

Der Wahlkampf war durch ein für Sabah ungekanntes Maß an Gewalt geprägt. Im März 1986 kam es wieder zu Bombenanschlägen, bei denen es Tote und Verletzte gab. Da zumindest ein Teil der Spannungen von offensichtlich gekauften illegalen philippinischen Immigranten herrührte, verschärfen sich die interethnischen Konfliktlinien zwischen den Muslimen und den ohnehin stark anti-philippinisch eingestellten Kadazan. Die Gewalt stoppte abrupt, nachdem Premierminister Mahathir nach Kota Kinabalu gekommen und einen geheimen Pakt zwischen den politischen Parteien erzwungen hatte. Zwei, wahrscheinlich von den lokalen politischen Eliten von USNO und Berjaya vorgeschlagene,<sup>110</sup> Alternativen standen zur Wahl: Ausrufung des Notstands und direkte Regierung (direct rule) durch die Föderationsregierung oder die Rücknahme der Wahlen und die Einrichtung einer Koalitionsregierung, die allerdings weiterhin von Datuk Pairin geleitet werden sollte. Obgleich Pairin bei den Verhandlungen der zweiten Variante grundsätzlich zugestimmt hatte, wurde dieses Diktat vom Supreme Council der PBS abgelehnt und öffentlich gemacht. Die PBS betonte öffentlich, dass sie das Notstandsrecht einer erzwungenen Koalition vorziehen würden, woraufhin die Föderationsregierung und die Oppositionsparteien einen Rückzieher machten: der Notstand wurde nicht ausgerufen, die Auflösung des Parlaments wurde akzeptiert und alle Akteure bereiteten sich auf Neuwahlen vor. Die Gewalt versiegte so schnell, wie sie vorher ausgebrochen war.

Die Wahlen waren eine offene und, nach dem Abklingen der Gewalt, faire Auseinandersetzung zwischen den durch die Parteien vertretenen politischen Alternativen. Insgesamt gab es für die 48 zu vergebenden Sitze 165 Kandidaten. Die PBS trat in 47 Wahlbezirken an, Berjaya in 37 und USNO in 27. Daneben fanden sich noch allenthalben Kandidaten politisch bedeutungsloser Parteien und insgesamt 39 unabhängige Kandidaten. Das Ergebnis war mehr

---

110 Dies zumindest behauptet Tan, der betont, dass die Führer von USNO und Berjaya „had, in the first instance, sold that idea to the Prime Minister“ (Tan 1986: 173).

als eindeutig. Die PBS gewann in 34 der 48 Bezirke und hatte diesmal auch gemessen an den Wählerstimmen die absolute Mehrheit hinter sich. USNO verlor vier Sitze und landete auf zwölf Mandaten und Berjaya wurde mit nur noch einem einzigen Abgeordneten politisch vollends marginalisiert. Mit den sechs nominierten Sitzen, die der Regierungspartei in Sabah immer zustanden, hatte die PBS jetzt also sogar die für Verfassungsänderungen notwendige 2/3 Mehrheit gewonnen. Diesmal konnte auch der Vorwurf, dass die PBS die Interessen der Muslime nicht repräsentiere, widerlegt werden, gewann sie doch immerhin in neun der 22 mehrheitlich muslimischen Wahlbezirke (vgl. Chin 1999: 29).

*Tabelle 14: Ergebnisse der Wahlen von 1986*

	Zahl der Sitze	Prozent der Wählerstimmen
PBS	34	53,16
USNO	12	20,05
Berjaya	1	17,32
PCBS	1	2,43

*Quelle: NSTP Research and Information Services 1990: 29*

Nach diesem Wahlsieg war von der Schaffung einer Regierungsallianz keine Rede mehr. Die PBS hatte sich mit ihrer Haltung durchgesetzt. Nachdem das neue Wahlergebnis eindeutig gezeigt hatte, dass die Position der PBS bei der Bevölkerung aller Gruppen ein hohes Maß an Popularität genoss, steuerte auch die Föderationsregierung um und nahm die PBS als Mitgliedspartei in die Barisan Nasional auf. Da die PBS ihre politische Linie der Stärkung der Rechte des Gliedstaats und der Beschränkung der Rechte der Föderation jedoch weiter verfolgte, konnten die Beziehungen zwischen ihr und den anderen BN-Parteien kaum anders als kühl sein. Die Föderationsregierung tolerierte die PBS, doch blieben der PBS die Zentren der Macht in Kuala Lumpur letztlich verschlossen. Es war und blieb ein gespanntes Verhältnis.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Wie schon im Konflikt von 1965 bis 1967 wurde auch dieser Konflikt von 1985-1986 von lokalen Akteuren ausgelöst und eskaliert. Die Föderationsregierung wurde erst involviert, als die Situation auf der lokalen Ebene schon extrem weit eskaliert war. Sie handelte im Angesicht des Palast-Putsches zunächst eindeutig deeskalierend. Sie zielte auf die Aufrechterhaltung der verfassungsgemäßen Ordnung und die Durchsetzung des durch demokratische Entscheidung herbeigeführten Wahlergebnisses. Demgegenüber trat das sonst oft vorfindbare Bestreben, die Stellung der Muslime zu stärken, eindeutig zurück. In der Phase der Eskala-

tion zwischen den zwei Wahlen agierte die Föderationsregierung durchgängig im Sinn der Etablierung einer Mehrparteien-Allianz, durch die USNO als Vertreterin der Muslime wieder als Partner an die Schalthebel der Macht hätte zurückkehren können. Damit strebte sie, wie schon in früheren Jahren, nach einer Replikation des von der BN praktizierten Modells interethnischer Kooperation.

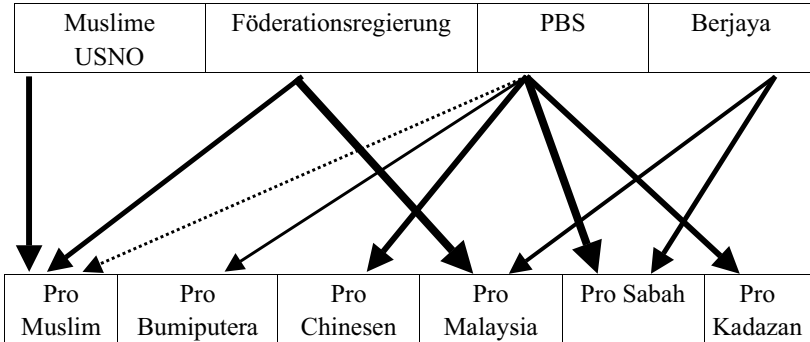
Die Existenz einer multiethnischen Partei an sich konnte für diese Versuche, die Inklusion von USNO zu erzwingen, nicht der Grund sein, war doch Berjaya ebenfalls multiethnisch gewesen. Und die Berjaya-Regierung hatte sich durchgängig der Unterstützung der Föderationsregierung sicher sein können. Zu keinem Zeitpunkt war sie gedrängt worden mit der oppositionellen USNO eine Allianz einzugehen.

Der zentrale Unterschied zwischen Berjaya und der PBS war die relative Stellung der Muslime innerhalb der Parteien. Während sie in Berjaya (zumindest in den späteren Jahren) dominant waren, hatten sie in der PBS nach den Kadazan und Chinesen nur eine drittrangige Juniorposition inne. Dass dies im Kontext Sabahs, wo Malaien weniger als zehn Prozent der Bevölkerung stellten und Muslime als Gruppe ebenfalls deutlich unter fünfzig Prozent ausmachten, durchaus eine angemessene politische Position sein konnte, kam der politischen Elite auf der Föderationsebene nicht in den Sinn. Ihr kognitiver Rahmen basierte auf den Festlands-Verhältnissen, wo nicht nur die Kategorien Malaie und Muslime weitestgehend identisch waren, sondern diese Bevölkerungsgruppe auch noch die Mehrheit der Bevölkerung stellte und als Söhne der Erde unangefochten waren. In Sabah konnten die generell christlichen Kadazan sich demgegenüber als die eigentlichen Söhne der Erde, zumindest aber als die größte indigene Gruppe fühlen und folgerichtig eine entsprechende politische Position für sich beanspruchen.

Die „State-rights“ Debatte war aus Sicht der Föderation kaum nachvollziehbar, da Sabah, wie auch Sarawak, ohnehin über bedeutend mehr Rechte verfügten, als die anderen Gliedstaaten Malaysias. Von daher prallten in diesem Diskurs zwei unterschiedliche kognitive Rahmen aufeinander. Die PBS ging von den ursprünglichen Forderungen der „20 Punkte“ und deren Festschreibung im IGC-Bericht und der malaysischen Verfassung aus. Die malaysische Regierung interpretierte die „20 Punkte“ umgekehrt als temporär gedachte Vergünstigungen, die dazu dienen sollten, die zum Zeitpunkt der Vereinigung bestehenden strukturellen Nachteile Sabahs und Sarawaks auszugleichen und diesen Gebieten bessere Entwicklungsbedingungen zu geben. Letztlich aber sollten Sabah und Sarawak zu Gleichen unter Gleichen mutieren- und das hieß sich der stark zentralistischen Vision des malaysischen Föderalismus anzupassen. Die Forderung nach einer Stärkung der Rechte der Gliedstaaten und einer „Entmachtung“ der Föderation liegt in diesem Denk-

muster sehr nahe an der Infragestellung der staatlichen Einheit und Ordnung – und ist damit Anathema des politischen Diskurses.

Abbildung 25: Dominante Identitätsorientierungen der politischen Akteure 1985



Sichtbar wird hier, dass die Gruppen bevorzugt wurden, die eine glaubhafte Identitätsorientierung mit klaren Zielvorstellungen für einzelne Gruppen in Sabah und deren Interessen benannten. Demgegenüber verlor die Partei, die nicht klar definieren konnte für wessen Interessen sie eintrat – Berjaya. USNO, die eindeutig nur für die Interessen der Muslime stand, gelang es in den mehrheitlich muslimischen Gebieten einen hohen Prozentsatz der Stimmen zu gewinnen. Ähnlich konnte PBS, die eindeutig eine Pro-Sabah Position propagierte und daneben ebenso klar die Benachteiligung der Kadazan anprangerte und den Chinesen eine bessere Repräsentanz ihrer Interessen versprach, die absolute Mehrheit der Kadazan und Chinesen auf sich vereinen. Demgegenüber fehlten Berjaya nicht nur die emotional packenden Themen, sondern auch klare ethnos-basierte und interessenfokussierte Positionen durch die sie als Sachwalter der Interessen einzelner ethnischer Gruppen hätte hervortreten können.

Während die Föderationsregierung in der ersten kritischen Phase eine klare, an der fortgesetzten Stabilität Malaysias als demokratische Ordnung orientierte Politik verfolgte, wurde diese Position später immer mehr zugunsten einer Fokussierung auf die Repräsentanz muslimischer Interessen und die für wünschenswert erachtete Replikation des Malaysia-Modells der supermajoritären Herrschaft zurückgedrängt. Die Stärke USNOs ist, wie der Vergleich zu den Wahlen von 1975 zeigt, zu einem signifikanten Teil darauf zurückzuführen, dass sie von der Föderationsregierung unterstützt und damit als „direkter Draht“ der Muslime zu den höchsten Ebenen der politischen Macht wahrgenommen wurde. USNO war aus Sicht von UMNO, der national hegemonialen Partei, ihr eigentlicher lokaler Counterpart, insofern als sich USNO

in Sabah in einer strukturell gleichen Position befand wie UMNO auf dem Festland und mit den Muslimen eine „ähnliche“ Bevölkerungsgruppe repräsentierte. Beiden Parteien ging es an zentraler Stelle um die Besserstellung der Muslime gegenüber den anderen Gruppen. UMNOs Problem mit USNO war das hohe Maß an Eigenständigkeit der letzteren und deren Selbstbewusstsein als sabahische Partei. Die ethnische und historische Differenz zwischen den beiden Territorien Malaya und Sabah wie auch den beiden „Schwesterparteien“ machte die Partnerschaft durchgängig schwierig.<sup>111</sup> Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass UMNO aber auch die anderen BN-Parteien bis 1986 noch keinen Gedanken darauf verwandt hatten, in Sabah Parteizweige zu errichten.

### Die Etablierung des Malaysia-Modells in Sabah 1990-2004

Der prekäre Frieden zwischen der PBS-Regierung und der Barisan Nasional hielt bis wenige Tage vor den Wahlen von 1990, als die PBS-Führung einen, im Nachhinein betrachtet, dramatischen politischen Fehler machte. Wenig vorher hatte es einen Bruch in der UMNO gegeben. Einer ihrer politisch prominentesten Führer Tunku Razaleigh hatte sich mit dem Parteivorsitzenden und Premierminister Mahathir einen Machtkampf geliefert, aus dem beide als Verlierer hervorgingen. Mahathir reagierte aber schneller und gründete die neue UMNO (UMNO Baru), in die alle seine Unterstützer aufgenommen wurden. Die alte UMNO wurde deregistriert, worauf Tunku Razaleigh eine neue Partei, Semangat '46, ins Leben rief, die bei den Wahlen von 1990 gegen Mahathirs neue UMNO antrat.

Nun hatte Mahathir im Vorfeld der Wahlen mehrere Forderungen Pairins abgelehnt. Es sollte für Sabah keine Erhöhung des Anteils an den Einnahmen aus der Ölförderung geben, auch sollte es kein eigenes sabahisches Staatsfernsehen geben und auch der Vorschlag, in Sabah eine Universität zu errichten, trug keine Früchte. Da neben der PBS auch USNO auf nationaler Ebene Mitglied der Regierungallianz war, obgleich sie in Sabah in der Opposition war, drängte Mahathir wie schon 1986, nicht gegeneinander zu kandidieren, sondern miteinander zu kooperieren.

In dieser Situation entschied sich die Führung der PBS nur wenige Tage vor der Wahl das Lager zu wechseln und als Verbündeter der von Semangat '46 geführten Oppositionsallianz (Gagasan Rakyat) anzutreten. Bei den Wahlen ging PBS gemeinsam mit Semangat '46 unter. Zwar gewannen sie mit großem Vorsprung die Wahlen in Sabah, da Semangat '46 jedoch in allen

---

111 In gewissem Sinn lässt sich durchaus eine Analogie zum Verhältnis der beiden deutschen Schwesterparteien CDU und CSU ziehen, deren Verhältnis ja auch nicht immer einfach gewesen ist und wo auch von Seiten der CDU zu Zeiten über eine Expansion nach Bayern nachgedacht worden ist.

anderen Gliedstaaten, mit Ausnahme des Heimatstaates von Razaleigh, verlor, hatte die PBS sich nun die Föderationsregierung zum schlimmsten Feind gemacht.

*Tabelle 15: Sitzverteilung nach den Wahlen zum Föderations- und Gliedstaatsparlament 1990*

	Sabah (total 48)	Föderationsparlament (total: 20)
PBS	36	14
USNO	12	6
andere	0	0

*Quelle: Osman 1992: 388*

Hatte die Föderationsregierung schon vor den Wahlen, als die PBS noch im Regierungslager war, nur zähneknirschend deren Wahlprogramm toleriert, so kämpfte sie nun, nach dem Lagerwechsel der PBS, mit Verve gegen deren, aus Föderationssicht extravagante Forderungen. Schon lange hatten Mitglieder der Föderationsregierung das Gefühl, „that Sabah has often wanted things that other states do not even think of or dare to ask for“ (Osman 1992: 387).

Was waren nun konkret die Positionen der PBS? Diese wurden im oben schon erwähnten Wahl-Manifest von 1990 präzise umrissen. Konkret handelt es sich um vier zentrale Punkte:

Erstens trat die PBS für eine Rückkehr zum ursprünglichen Malaysia Agreement in Bezug auf die Garantien in Fragen der Religion, Sprache und Bildung ein (i.e.: keine Staatsreligion, Erlaubnis für Englisch als die offizielle Sprache, Bildung unter Gliedstaatskontrolle). Alle drei Sonderrechte waren von Tun Mustapha aufgegeben worden, die Gliedstaatsverfassung entsprechend abgeändert worden. Die PBS forderte die Rückkehr zur alten Grundlage der Integration Sabahs in Malaysia. Diese „Sonderbehandlung“ war aus ihrer Sicht gerechtfertigt, da Sabah, wie auch Sarawak insoweit anders als die Gliedstaaten auf dem Festland seien, weil sie als gleichberechtigte Gründungsmitglieder neben und nicht unter der Föderation von Malaya stünden. In dieser Interpretation ist die Gründung Malaysias im wesentlichen ein politischer Akt, in dem sich mehrere gleichberechtigte Parteien zu einem neuen Gebilde zusammenschlossen. Dies zeige sich auch daran, dass Sabah „has differed from the states in peninsular Malaysia in that it was allocated greater constitutional powers based on agreements in the IGC Report. [...] the Ninth Schedule of the Constitution containing ‚Legislative Lists‘, had to be amended to include the lists of state powers that belonged only to Sabah and Sarawak and not to the other states“ (ebd.: 383). Zweitens forderte die PBS seit

ihrer Gründung in allen Wahlmanifesten (1985, 1986, 1990) die Rückgabe von Labuan, das unter der Regierung von Datuk Harris Salleh 1983 an die Föderation abgetreten worden war (trat in Kraft am 1. April 1984), obgleich ein Teil der Führungsschicht der regierenden Berjaya dagegen gewesen war. Drittens versprach die PBS, dass alle philippinischen Flüchtlinge repatriiert werden würden. Viertens forderte die PBS, dass die Borneonisierungspolitik in der staatlichen Verwaltung auch von der Föderation ernst genommen und mehr höhere Verwaltungsstellen in den personell immer weiter ausgebauten lokalen Zweigen der nationalen Ministerien und Organe mit Einwohnern Borneos besetzt werden sollten und nicht mit Malaysiern vom Festland (vgl. ebd.: 381ff.).

Diese Forderungen stellten sich aus Sicht der Föderationsregierung als Verletzung der Rechte der Mehrheit durch überzogene Forderungen einer Minderheit dar.

Der „Verrat“ der PBS durch ihren Wechsel ins Lager von Semangat '46, der so kurzfristig vor den Wahlen erfolgte, dass die BN keine Chance mehr hatte, eigene Kandidaten gegen die PBS-Kandidaten ins Rennen zu schicken, eskalierte den seit langem schwelenden Konflikt um das Verhalten von Gliedstaat und Föderation. UMNO schlug nun auf zweierlei Arenen gegen die PBS „zurück“.

Kurzfristig unterstützte sie USNO, gleichzeitig bereitete sie jedoch die eigene Ausweitung nach Sabah vor, die innerhalb weniger Monate erfolgte. Aus Sicht von UMNO hatte die Geschichte gezeigt, dass USNO nicht fähig war, eine Mehrheit der Wähler hinter sich zu bringen oder aber eine stabile, mehrheitsfähige Koalition ethnischer Parteien zu etablieren. Berjaya war politisch in den Wahlen völlig vernichtet worden, so dass keine Alternative zum Sprung nach Ostmalaysia blieb. Da es aber klar war, dass das Konzept, wonach Sabah den Sabahern, in weiten, auch muslimischen Kreisen der Bevölkerung großen Widerhall fand, galt es die Ausweitung ohne den Import von festlandsmalaysischem Personal zu bewältigen. Die wichtigste Person hierfür war Tun Mustapha, der von der Zentralregierung zunächst zum lokalen Vorsitzenden von UMNO ernannt wurde und dafür USNO verließ. Wenig später erhielt er auch noch den Titel eines „Federal Minister for Sabah Affairs“. Von da an wurden immer größere Teile der Finanzmittel der Föderation für Sabah an der Gliedstaatsregierung vorbei durch die Föderationsbehörden und Mustaphas Repräsentanz (Federal Development Office) in Kota Kinabalu geleitet.

Ein dramatischer Bruch mit vergangenen Praxen war UMNOs aktive Verwendung von Polizei und Gerichtsbarkeit zum Zweck der politischen Vernichtung der PBS. Kaum hatte Pairin die Wahlen gewonnen, wurde er wegen Korruption angeklagt. Sein Bruder und mehrere andere führende Politiker wurden unter dem Internal Security Act verhaftet und teilweise bis zu zwei

Jahre unter dem Vorwurf der Anstiftung zur Sezession in Gewahrsam gehalten, ohne dass die Vorwürfe auch nur in einem Fall belegt wurden oder vor Gericht hätten widerlegt werden können. Verhaftet wurden unter anderem Max Ongkili, ein Berater Pairins. Er wurde nach fünfzig Tagen wieder entlassen. Anders der Bruder Pairins, Datuk Dr. Jeffrey Kitingan, der volle zwei Jahre ohne Gerichtsverfahren inhaftiert blieb und erst Anfang 1994 wieder auf freien Fuß gesetzt wurde.

Etwa gleichzeitig war Pairin Kitingans Korruptionsprozess abgeschlossen worden. Zwar wurde er schuldig gesprochen, jedoch mit einer so niedrigen Strafe belegt, dass er auch zukünftig für politische Ämter kandidieren konnte – was allgemein als Bestätigung für den politischen Charakter der Anklage gedeutet wurde. Unter den gegebenen dramatischen Bedingungen schien aus Sicht Pairing Kitingans die Situation relativ günstig für vorgezogene Neuwahlen, insbesondere auch, weil es der PBS gelungen war USNO, die unter der Führung des Sohnes von Tun Mustapha stand, zu einer Allianz zu gewinnen, so dass die Regierung nun 41 der 48 Sitze kontrollierte.<sup>112</sup> Direkt nach der Ausrufung des Wahltermins gelang der PBS ein weiterer unglaublicher Etappensieg, als der langjährige Vorsitzende von USNO und offizielle Führer des Einstiegs von UMNO nach Sabah, Tun Mustapha, seinen UMNO-Posten aufgab und zur PBS wechselte.

Der Wahlkampf wurde von der PBS vollständig als Konflikt zwischen einer kolonialisatorischen Zentralregierung und einer aufbegehrenden, auf die zugesicherten Rechte des Gliedstaates pochenden aufrechten Gliedstaatsregierung dargestellt. Der erneut im Zentrum stehende Slogan „Sabah for the Sabahans“ zielte direkt auf die Mobilisierung der die ethnischen Grenzen überschreitenden kollektiven regionalen Identität. Auch die konkreten Forderungen erwiesen sich als déjà vue der letzten Jahre: Erhöhung der Einnahmen aus der Ölförderung (von fünf auf 15 Prozent), die Errichtung einer Universität und eines eigenen Fernsehsenders, die Rückgabe Labuans und eine drastische Politikänderung gegenüber den vielen illegalen Immigranten aus den Philippinen.

Demgegenüber entwickelte UMNO die „Gegenvision“ eines „New Sabah“, die sich vor allem als umfassende, großformatige Entwicklungsstrategie darstellte. UMNO und die inzwischen mit ihr in der Sabah Alliance zusammengeschlossenen kleineren, bis dato politisch weitgehend bedeutungslosen Parteien,<sup>113</sup> versprachen u.a. die Verwirklichung einer großen Zahl aufwändi-

112 Die Föderationsregierung schlug schnell zurück, indem sie den Registrar of Societies dazu veranlasste USNO als Partei zu deregistrieren. Sechs der USNO-Abgeordneten wechselten zur Sabah UMNO, während die anderen der PBS beitraten (vgl. Chin 1999: 31).

113 Politisch am wichtigsten sollte der Austritt Yong Teck Lees, des Vizepräsidenten der PBS sein. Lee gründete die auf die ethnische Klientel der Chinesen

ger Infrastrukturprojekte und die Errichtung der von der PBS schon lange geforderten Universität, wenn sie nur die Mehrheit der Sitze errängen. Um dem Vorwurf des politischen „Kolonialismus“ zu entgehen entwickelte Mahathir ein vollständig neues Konzept der BN-Führung. Während auf Föderationsebene unstrittig war, dass die BN wie auch die Föderation immer von einem Malaien (i.e. Muslim) geleitet werden würde, sollte dies in Sabah nicht gelten. Hier wurde ein turnusmäßiger Wechsel der Position des Chief Ministers zwischen den drei ethnischen Großgruppen – muslimischen Bumiputera, nicht-muslimischen Bumiputera und Chinesen – vereinbart. Alle zwei Jahre sollte der Vertreter einer anderen Gruppe den Posten des Regierungschefs übernehmen.

Damit standen in den Wahlen von 1994 zwei klar konturierte Modelle zur Auswahl – eine relativ kompromisslose „State rights“ Politik der multiethnischen PBS gegenüber einer de facto Übernahme des aus Festlands-Malaysia bekannten Modells der multiethnischen Kooperation ethnischer Parteien, die die Interessen Sabahs ohne Rekurs auf die emotional aufgeladenen „State-rights“ zu garantieren suchte.

Die Wahlen brachten ein überraschend gutes Abschneiden der noch jungen Sabah BN. Ein nicht unbeträchtlicher Teil ihrer Stimmen könnte der massiven finanziellen Verlockung geschuldet sein – hatte die BN doch nicht nur im Wahlkampf immense Geldsummen investiert, sondern auch für die kommende Zeit eine Vielzahl konkreter Versprechungen gemacht. Ein möglicherweise wichtiger Grund für den Wechsel zur BN scheint jedoch in der relativ kompromisslosen „State rights“ Politik der PBS gelegen zu haben. Wie die letzten Jahre gezeigt hatten, brachte eine Konfrontationspolitik Sabah nur Nachteile – die PBS hatte keine einzige ihrer Forderungen durchgesetzt, noch dazu war die Gliedstaatsregierung finanziell ausgetrocknet und an wichtigen Entscheidungen, die auch die Zukunft Sabahs betrafen, nicht mehr beteiligt worden. Ein Regierungswechsel bedeutete zwar zum einen mehr Abhängigkeit von der Föderation, da die Sabah UMNO als Parteizweig in die UMNO-Parteidisziplin eingebunden war, ließ aber gleichzeitig ein wachsendes politisches Gewicht Sabahs auf der Föderationsebene erwarten – (1) innerhalb UMNOs, da die Sabah UMNO zu den stärksten Gliedstaatsverbänden gehörte, (2) innerhalb der BN, da Sabah einen überproportionalen Anteil der Parlamentarier stellte und damit innerhalb der BN ein gewichtiges Wort mitreden konnte sowie (3) letztlich evtl. sogar auf Gliedstaatsebene, da die Föderationsregierung zumindest auf absehbare Zeit demonstrieren musste, dass eine UMNO-geführte Allianz in Sabah ein Höchstmaß an Entwicklung garantieren konnte und ein Wechsel zurück nur Nachteile bringen würde.

---

abzielende Sabah Progressive Party (SAPP), die auch sofort in die Sabah BN aufgenommen wurde und bei den Wahlen unter diesem Ticket antrat.

Obleich letztlich bei den Wahlen die multiethnische PBS noch einmal eine knappe Mehrheit der Sitze gewann (25 von 48 Sitzen), war klar, dass der Sabah-BN die politische Zukunft gehören würde. Von den 23 Sitzen der Sabah-BN hatte die Sabah-UMNO 18 gewonnen. Ihre Partner teilten sich die restlichen fünf. Die komplette Wählerschaft von USNO war zu UMNO gewechselt und hatte damit das kurz vorher von der USNO-Elite geschlossene Bündnis mit der PBS aufgekündigt. Im Ergebnis hieß dies, dass PBS nicht mehr als eine alle ethnischen Gruppen umfassende multiethnische Partei auftreten konnte, sondern in die Position einer politischen Vertretung der Interessen der Kadazan und Chinesen gedrängt wurde.

*Tabelle 16: Ergebnisse der Wahlen zum Gliedstaatsparlament von Sabah 1994*

	Sitze
PBS	25
BN	23
davon:	
Sabah UMNO	18
SAPP	3
LDP	1
AKAR	1
Sonstige:	0

*Quelle: Chin 1999: 31*

Pairin versuchte mit der sofortigen Ernennung von sechs weiteren Parlamentsabgeordneten die Mehrheit der PBS zu stabilisieren, doch gelang es der BN innerhalb weniger Tage mehrere PBS-Abgeordnete abzuwerben. Innerhalb weniger Wochen brach die PBS weitgehend in sich zusammen. Prominente PBS-Führer traten aus und gründeten eigene Parteien,<sup>114</sup> die dann in die Sabah BN aufgenommen wurden. Selbst Pairins Bruder Jeffrey, der erst kurz vorher aus der Haft entlassen worden war, verließ die PBS. Nach dem Ende der Neuordnung verblieben der PBS ganze fünf Sitze im Gliedstaatsparlament, die erstmalig angetretene Sabah BN war durch Übertritte und die Eingliederung neu gegründeter Parteien mit einem Schlag zur politisch hegemonialen Kraft in Sabah geworden.

114 So z.B. der PBS-Generalsekretär Joseph Kurus, der die Parti Bersatu Rakyat Sabah (PBRS) gründete und der frühere stellvertretende Chief Minister Bernard Dompok, der die Parti Demokratik Sabah (PDS) ins Leben rief.

Die neue Sabah BN, die nun aus insgesamt neun Parteien bestand, hatte kaum die Macht im Land übernommen, als sie auch begann, die Versprechungen einzulösen, die ihr zu der überraschend hohen Stimmzahl verholten hatten. Die Föderationsregierung verlautbarte, dass Sabah seine erste Universität erhalten würde und dass nun mehr als sieben Milliarden Ringgit an Mitteln zur Entwicklungsförderung verfügbar seien.

Die Sabah-BN Regierung ist auch nach den Wahlen von 1999 und 2004 immer noch sicher im Amt. Damit hat sich in Sabah das festlandsmalaysische Modell einer multiethnischen Allianz unter Führung der UMNO durchgesetzt – in all seinen Dimensionen freilich erst 2002, als die Oppositionspartei PBS ins Regierungslager wechselte.

Die Wahlen von 1999 hatten einen weitgehend überzeugenden Sieg der BN gebracht, die 31 Sitze gewann, wohingegen die oppositionelle PBS mit 17 Sitzen vorlieb nehmen musste. Allerdings verloren alle Führer der Kadazandusun-Parteien, die 1994 zur BN übergeschwenkt waren, ihre Sitze an Kandidaten der PBS, so dass deutlich wurde, dass die BN zwar eine überragende Unterstützung in den Kreisen der Muslime und auch Chinesen hatte, aber nicht in den Reihen der nicht-muslimischen Kadazandusun. Die Kadazandusun hatten sich weitgehend mit der PBS solidarisiert. Damit war klar, dass die Sabah BN noch nicht dem Festlandsmodell entsprach, in dem es kaum denkbar ist, dass eine Partei, die eine so große, ethnisch „homogene“ Klientel vertritt, nicht in der Regierung vertreten ist.

*Tabelle 17: Ergebnisse der Wahlen zum Gliedstaatsparlament von Sabah 1999*

	Sitze
BN 31	31
davon	
UMNO	24
LDP	2
SAPP	3
PDS	2
PBS	17

*Quelle: Chin 1999: 34*

Die Kadazandusun hatten mit ihren Stimmen für die PBS ein eindeutiges Zeichen an die UMNO-dominierte Regierung auf Gliedstaats- wie auch Föderationsebene gegeben. Die Kadazandusun-Politiker und Parteien, die dem Deal von 1994 zugestimmt hatten, hatten dies offensichtlich gegen den Willen der

Mehrheit der Kadazan-Bevölkerung getan. Wollte die BN die Kadazandusun ins Boot der Allianz holen, so mussten sie sich mit der PBS einigen. Umgekehrt wurde der PBS-Führung klar, dass die Partei zwar eine starke Opposition stellen konnte, aber aufgrund der demographischen Gegebenheiten zur Position einer strukturellen Minderheit verdammt blieb, wenn sie nicht auf die BN zuing. Als Opposition konnte die PBS für ihre Klientel im malaysischen politischen System kaum Positives bewirken. So entschloss sich die Parteiführung nach langem Zögern im Jahr 2002 schließlich, der Sabah BN beizutreten. Da sich die nunmehr zehn Parteien der Sabah BN nicht einigen konnten, welche Partei wie viele Kandidaten für die nächsten Wahlen von 2004 aufstellen durfte, beschloss man die Entscheidung Kuala Lumpur zu überlassen. Ende Februar 2004 flogen die Spitzen der Parteien nach Kuala Lumpur, um gemeinsam den Beschluss der nationalen Führung der BN entgegenzunehmen. Als Prinzip war eine 3:2:1 Aufteilung beschlossen worden, wonach die Muslime drei, die Kadazandusun zwei und die Chinesen je einen Teil erhalten sollten.

*Tabelle 18: Vereinbarte Verteilung der BN-Kandidaten für das Gliedstaats- und Föderationsparlament gemäß der Parteizugehörigkeit bei den Wahlen von 2004*

Partei <sup>115</sup>	Geforderte „Sitze“		Erhaltene „Sitze“	
	Sabah Parlament	Föderation Parlament	Sabah Parlament	Föderation Parlament
UMNO	36	14	32	13
UPKO	22	5	6	4
LDP	?	?	3	1
PBRS	?	?	1	1
PBS	17-21	4	13	4
MCA	?	?	1	0
SAPP	?	?	4	2
Gerakan	2		0	0

*Quelle: Star online 2004b*

115 UMNO = United Malay National Organisation (Datuk Musa Aman), UPKO = United Pasok Momogun Kadazandusun Murut Organisation (Tan Sri Bernard Dompok), LDP = Liberal Democratic Party (Datuk Chong Kah Kiat), PBRS = Parti Bersatu Rakyat Sabah (Tan Sri Joseph Kurup), PBS = Parti Bersatu Sabah (Datuk Joseph Pairin Kitingan), MCA = Malaysian Chinese Association, SAPP = Sabah Progressive Party (Datuk Yong Teck Lee).

Deutlich wird, dass die PBS zwar gegenüber den letzten Wahlergebnissen deutliche Verluste hinnehmen musste, dass sie aber nach UMNO als mit großem Abstand stärkste Partei in die Allianz aufgenommen worden war.

Mit dem Beitritt der PBS zur Sabah Allianz und der sicheren Etablierung einer klaren Verteilung der Kandidaten auf die Stimmbezirke, so dass pro Stimmbezirk immer nur ein BN-Kandidat antritt, sowie der gleichzeitigen Unfähigkeit der Opposition, sich auf eine Einheitsfront gegen die Regierung zu einigen, ist das malaysische Modell auch in Sabah angekommen. In vielen Wahlbezirken steht ein starker Regierungskandidat mehreren Oppositionskandidaten gegenüber, die sich gegenseitig schwächen und offensichtlich keine Vorteile im Falle ihrer Wahl bieten können. In anderen Bezirken findet sich kein einziger Oppositionskandidat. Das Ergebnis ist in Sabah, wie auch in Festlands-Malaysia voraussehbar: (1) eine weitgehende Abwesenheit von Opposition und (2) eine Regierung des Landes durch eine alle ethnischen Bevölkerungsgruppen umfassende Regierungsallianz.

Bei den Wahlen von 2004 gewann die Sabah BN 59 von sechzig Sitzen. Der einzige verbliebene Oppositionsabgeordnete gehörte nicht einmal zu einer der Oppositionsparteien, sondern war als Unabhängiger angetreten. Genauso überragend fiel der Sieg im Kampf um die Sabah zustehenden Plätze im nationalen Parlament aus – hier gewann die BN 25 von 26 Sitzen. Allerdings ist die Dominanz der BN gemessen an der Zahl der gewonnenen Stimmen deutlich weniger ausgeprägt als an der der gewonnenen Sitze. In beiden Wahlen stimmten „nur“ ca. 64 Prozent der Wähler für die BN. Die zerstrittenen Oppositionsparteien konnten nur ca. 14 Prozent auf sich vereinigen. Der Rest der Stimmen ging an unabhängige Kandidaten.

*Tabelle 19: Prozentuale Verteilung der Wählerstimmen bei den Wahlen von 2004*

	Gliedstaatsparlament	Föderationsparlament
BN	63,7	64,3
Unabhängige	22,6	21,2
Oppositionsparteien	13,7	14,5

*Quelle: Lim 2004*

Die inzwischen dominante Position von UMNO innerhalb der Sabah BN führte dazu, dass das 1994 eingeführte Rotationsprinzip nach den Wahlen von 2004 schweigend zu den Akten gelegt wurde. Der Posten des Chief Ministers geht von nun an wohl automatisch an einen Vertreter von UMNO.

Man sollte die Etablierung von UMNO als politisch dominante Kraft in Sabah nicht nur einseitig als Ausdehnung der Macht der Föderationsebene auf die Gliedstaatspolitik interpretieren. Im Gegenzug hat auch die politische Elite Sabahs an Einfluss auf der nationalen Ebene gewonnen. Darüber hinaus musste sich UMNO, um in Sabah erfolgreich zu sein, dort anders strukturieren als in den anderen Landesteilen. Während UMNO in Festlands-Malaysia die Interessen der Malaien/Muslime repräsentiert, gilt dies in Sabah nur eingeschränkt, da UMNO dort seine Mitgliedschaft notgedrungenerweise für Nicht-Malaien, wie auch Nicht-Muslime (!) geöffnet hat. De facto ist die Partei in Sabah eine zwar muslimisch dominierte, aber eben nicht exklusiv muslimische, eine zwar malaiische Interessen vertretende, aber gleichermaßen die Interessen der nicht-malaiischen indigenen Bevölkerungsteile repräsentierende politische Kraft. Als solche hat die Sabah-UMNO in Anlehnung an ihre Vorgänger eine starke Gliedstaatsidentität ausgeprägt und kann dank ihrer starken personellen Repräsentanz in den Zentralorganen der Partei auf deren Entscheidungsfindung sicherlich mehr Einfluss ausüben, als es den regionalen Vorgängerparteien möglich war. Gleichzeitig gelang es der UMNO geführten Koalitionsregierung den unter ihren Vorgängerregierungen immer wieder aufgeflamten Konfrontationskurs gegenüber der Föderationsregierung zu vermeiden und so im Effekt zumindest genauso viel für Sabah zu erreichen, wie die relativ erfolgreiche Berjaya.

### **3.4.3 Gewinne und Verluste sowie Strukturen der Interaktionsprozesse zwischen Föderation und Gliedstaat**

Als Abfolge von Krisen analysiert zeigt sich Politik in Sabah als allmähliche Anpassung der politischen Strukturen aber auch der Handlungsmuster der lokalen politischen Akteure an die der Föderation und der meisten anderen Gliedstaaten.

Die beobachtbaren Handlungsmuster der Föderationsregierung speisen sich aus mehreren, in einer Wechselbeziehung stehenden Motivstrukturen, von denen je nach konkreter Situation der einen oder anderen das Primat zukommt. In der Alltagspolitik ist die Föderationsregierung vor allem an einem reibungslosen Funktionieren der Gliedstaatspolitik interessiert, weshalb durchaus Freiräume für autonomes, weitgehend selbstbestimmtes politisches Handeln bestehen – trotz der im Allgemeinen starken Tendenz zu einer immer ausgeprägteren Zentralisierung des Föderalismus. Gerade die spät der Föderation beigetretenen Gliedstaaten Sabah und Sarawak

„still enjoy a greater degree of operational autonomy than the other National Front-controlled states, barring possibly Penang. The federal ruling coalition has estab-

lished control over the Sabah and Sarawak state governments to prevent secession and achieve other objectives. However, this has not prevented greater operational autonomy for these two states compared to the Malayan states controlled by the National Front – so long as they meet the basic desiderata of the federal power-holders“ (Lim 1997: 50).

Die national führende Partei UMNO sieht Malaysia als Erweiterung Malayas und damit kognitiv als Land der Malaien/Muslime. Obgleich Malaien/Muslime in Sabah nicht die Mehrheit, sondern nur eine kleine/große Minderheit in einer multiethnischen Melange darstellen, nimmt dies die malaiische Föderationseleite vielfach offensichtlich nicht war.

Das in Malaya entwickelte Bedeutungssystem einer asymmetrischen Inkorporation multipler Nationen, innerhalb derer der Malaiischen das Primat zukommt, da die Malaien (unter Ausklammerung der Orang Asli) den Status der indigenen Bevölkerung beanspruchen und deshalb das Land als Land der Malaien gilt, wird von der UMNO-Elite in Argumentation und Handeln analog auf die ostmalaysischen Gebiete übertragen. In Wahrnehmung und Handeln werden die verschiedenen ethnischen Gruppen muslimischen Glaubens als Pendant der malaiisch-muslimischen indigenen Bevölkerung auf dem Festland begriffen. Das auf dem Festland damit korrespondierende Muster als mit Sonderrechten ausgestattete „Besitzer des Landes“ wird analog auf die muslimischen indigenen Gruppen übertragen, obgleich diese in Sabah nur einen Teil der indigenen Bevölkerung ausmachen. Zwei Faktoren bleiben im Regelfall im Handeln der Föderationseleite unberücksichtigt: Zum einen, dass es sich bei den Muslimen um Angehörige unterschiedlicher ethnischer Gruppen handelt und damit ethnische und religiöse Identität, anders als auf dem Festland, nicht zusammenfallen. Zum anderen, dass die christlichen Kadazan mit gleichem Recht auf ihren Status als indigene Bevölkerung pochen können. Gefühlsmäßig bleiben sie für die nationale Elite jedoch Bumiputera zweiter Klasse.

Betrachtete man Sabah isoliert, so käme den Muslimen keine Führungsrolle zu, sie sind Gleiche unter Gleichen. Nähme man die ethnische Fundierung der Politik in ihren multiplen Ausprägungen ernst, so ließe sich sogar argumentieren, dass den Kadazan als mit Abstand größter ethnokulturellen Gruppe ein Anrecht auf die Rolle des Primus inter Pares zukommt, zerfällt doch die Gruppe der Muslime in mehrere ethnokulturell deutlich unterschiedene Gruppen, die nur vom gemeinsamen Glauben zusammengehalten werden. Da die Föderationseleite jedoch vielfach ihre aus Malaya tradierten kognitiven Muster und politischen Praktiken auf die andersgearteten Strukturen der Multiethnizität in Sabah überträgt, wird die zentrale politische Leitlinie der Föderationseleite, wonach Politik am besten als interethnische Kooperation ethnisch organisierter Interessen praktiziert werden sollte, asymmetrisch zu-

gunsten der Muslime verformt. Immer wieder intervenierte die Föderationselite zugunsten der muslimischen ethnischen Gruppen in den politischen Prozess, obgleich diesen in Sabah nicht der gleiche Status zukommt wie auf dem Festland.

Diese Tendenz zur Parteinahme wurde von den lokalen muslimischen Akteuren zielgerichtet genutzt, um die eigene Position gegenüber den anderen ethnischen Gruppen zu stärken und damit die interethnische Balance zu eigenen Gunsten zu verschieben. Wie das in hohem Maß autonome Handeln der beiden langjährigen Führer Tun Mustapha und Harris Salleh zeigt, heißt das nicht, dass sich diese Gruppe von der Föderationsregierung abhängig machte und als deren Verlängerung in den Gliedstaat hinein funktionierte. Vielmehr instrumentalisierten die lokalen muslimischen Führer die fundamentale Maxime UMNOs, Malay(si)a als Land der Malaien/Muslime zu erhalten, zum eigenen Nutzen. Obgleich gerade unter Tun Mustapha, aber auch unter Harris Salleh, einige der verfassungsmäßig garantierten Sonderrechten Sabahs, mit Billigung oder sogar auf Initiative der Gliedstaatsregierung aufgegeben oder zumindest unterminiert worden sind, kann man dies nicht einfach dahingehend interpretieren, dass sich die Föderation gegen den Gliedstaat durchgesetzt hätte. Die aufgegebenen bzw. eingeschränkten Sonderrechte im Bereich Sprache, Religion und Immigration waren aus Sicht der muslimischen Gruppen, zumindest der politisch führenden muslimischen Elite, keine Rechte, die ihre Position gestärkt hätten. Gerade die Übernahme der ursprünglich für Sabah nicht geltenden Verfassungsregelung, wonach der Islam Staatsreligion ist, war im Sinn der muslimischen Gruppen, stärkte er doch ihre Position in der lokalen Politik und ermöglichte umfassende staatlich geförderte Programme, die auf eine Islamisierung der lokalen Ordnung abzielten.

Allerdings erwies sich in Krisensituationen, dass innerhalb der Hierarchie der Identitäten der Malaiisch/Muslimischen nicht der höchste Status zukam. Gerade hier wird deutlich, dass die Föderationselite, die in der Alltagspolitik durchaus eine Stärkung der Stellung der Muslime zu unterstützen bereit war, diese politische Leitlinie in Krisen gegenüber der notwendigen interethnischen Kooperation und der alles überragenden Aufrechterhaltung der nationalen Integrität zurückstellte. Demgegenüber hielten die lokalen muslimischen Eliten jeweils „bis zuletzt“ an ihrer Fokussierung auf einen beständigen Ausbau der gesellschaftlichen und politischen Stellung der Muslime fest. Konkret führte dies 1975 beim „verfassungsmäßigen Coup“, mit dem Tun Mustapha gestürzt wurde, wie auch 1985/86, als sich Tun Mustapha zum Chief Minister hatte ernennen lassen, dazu, dass die Föderationsebene letztlich gegen die politischen Vertreter der Muslime Position bezog und deren Sturz und Entmachtung entweder initiierte oder aber nach einigem Zögern zumindest tolerierte, wohl wissend, dass damit die interethnische Machtbalance zugunsten der Kadazan und Chinesen verschoben würde.

Zwar war die Ausbreitung von UMNO und den anderen nationalen Parteien der Barisan Nasional nach Sabah Anfang der 1990er Jahre sicherlich primär eine Reaktion auf die aggressive State-rights Politik der PBS und deren Ausscheren aus der BN gewesen. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass es auch aus dem Versagen von USNO resultierte. USNO, der politischen Vertretung der Muslime, war es weder gelungen Sabah enger an die nationale Politik anzubinden, noch hatten sie letztlich erfolgreich für eine Stabilisierung der politischen Ordnung Sabahs gewirkt. Vielmehr blieb Sabah aus Sicht der Föderationsregierung durch ein hohes Maß an Instabilität gekennzeichnet.

Die Ersetzung von USNO durch UMNO erwies sich als Kern einer dauerhaften Umstrukturierung des gesamten politischen Systems nach dem vom Festland bekannten Muster. Drei unterschiedliche Zielvorstellungen galt es aus Sicht von UMNO zu integrieren: zum einen die Stärkung der Position der Muslime, zum zweiten deren Disziplinierung, so dass sie nicht einseitig nach Interessenmaximierung strebten, weil dadurch die dritte Zielsetzung unterminiert würde, ein stabiles interethnisches Verhandlungsregime. Da die vergangenen Versuche der Unterstützung lokaler Parteien, die die Interessen der Muslime vertraten, gescheitert und deren politische Eliten weitgehend desavouiert waren, bot die Ausweitung UMNOs nach Sabah zumindest eine „gleichwertige“ Chance, wie sie die fortgesetzte Unterstützung USNOs geboten hätte.

Sabah-UMNO ist, anders als USNO, als Gliederung in die klar hierarchische Ordnung der nationalen Partei und damit in die Parteidisziplin eingebunden. Sie scheint damit noch stärker als ihre „Vorgängerin“ „Erfüllungsgehilfin“ des Willens der Föderationsregierung. Diese Sicht ist sicherlich nicht falsch, jedoch einseitig. Sie berücksichtigt nicht, dass sich Sabah-UMNO im vergangenen Jahrzehnt als gemäßigte politische Partei etabliert hat, die, anders als USNO, keine aggressiv pro-muslimische Politiken verfolgt. Vielmehr spiegelt sich im Verhalten von Sabah-USNO die nationale Linie, wonach grundsätzlich der Status quo der interethnischen Beziehungen zu respektieren ist und Abänderungen nur in allseitigem Einvernehmen möglich sind. Letztlich lässt sich sogar sagen, dass die Ersetzung USNOs durch die UMNO Sabah ein deutlich stärkeres Gewicht auf der Föderationsebene beschert hat, da Sabah nun nicht mehr nur mit Parlamentariern im Föderationsparlament und mit verhältnismäßig schwachen Parteien in der Barisan Nasional vertreten ist, sondern auch mit einer großen Zahl von Abgeordneten in den Gremien von UMNO selbst Einfluss auf Personal- und politische Entscheidungen nehmen kann.

Politik in Sabah nahm wiederholt krisenhafte Züge an, eskalierte in den Jahren 1985 und 1986 gar bis zum selektiven Einsatz von Gewalt, trotzdem findet sich kein Umschlag in eine von dauerhafter Gewalt geprägte Politik

und das Ausmaß der Gewalt blieb im regionalen Vergleich minimal. Das ist sicherlich auch dem, trotz aller Defekte, eminent funktionsfähigen politischen Institutionengeflecht geschuldet, das verhinderte, dass Sabah oder einzelne ethnische Gruppen in Sabah zu strukturellen, dauerhaften Verlierern im Prozess der Modernisierung wurden. Zwar gelang es nicht, Sabah in Bezug auf die wichtigsten sozioökonomischen Kenndaten näher an das malaysische Mittel heranzuführen – immer noch ist Sabah die rückständigste und ärmste Region des Landes –, doch stagniert Sabah eben auch nicht. Vielmehr finden sich Wachstums-Werte, die eine beständige Verbesserung der Lebenssituation für alle Teile der Bevölkerung sicherstellen. So gesehen haben auch die relativen Verlierer – und das ist vor allem die Landbevölkerung, d.h. die Kadazandusun – viel zu verlieren, wenn sie das System als solches in Frage stellen wollten.

Strukturell ist von immenser Bedeutung, dass alle, und das heißt auch die relativ benachteiligten ethnischen Gruppen, mit guter Aussicht auf eine zumindest partiell erfolgreiche Durchsetzung, ihre Interessen in die Regierungsarbeit einbringen können. Eine politische Marginalisierung findet sich nicht. Gerade das System ethnischer Repräsentation und die damit verknüpfte Praxis der supermajoritären Regierung garantieren, dass alle potenziellen „Opfergruppen“ nicht nur politisch organisiert, sondern generell auch mit Vetorecht in der Regierung vertreten sind.

Ein Blick auf die oben skizzierten kollektiven Identitäten, denen sich die verschiedenen Gruppen verpflichtet fühlten, deckt eine fundamentale Differenz zu den philippinischen und sri lankanischen Fällen auf. In Sabah waren auch für die benachteiligten Gruppen umfassende kollektive Identitäten, die über die eigene Gruppe hinausgingen, durchgängig bedeutungsvoll. Der in den 1950er und frühen 1960er, wie auch in den 1980er und frühen 1990er Jahren zu beobachtende Kadazan-Nationalismus sah die Kadazan immer in einem multiethnischen Kontext der größeren Einheit Sabah. Die Kadazandusun-Elite imaginierte den Kadazan-Nationalismus in der Sprache der „State-rights“, die bis zu einem gewissen Grad bei allen anderen Bürgern Sabahs eine positive Resonanz hervorrief. Hinzu kommt, dass auch die Kadazandusun niemals ernsthaft die Zugehörigkeit Sabahs zu Malaysia in Frage stellten. Bei den Versuchen der 1960er und 1980er Jahre eine Debatte über die „State-rights“ anzustoßen, ging es ihnen um die konkrete Ausgestaltung der föderalen Ordnung, um eine stärkere Dezentralisierung und eine weitergehende Machtteilung zwischen Föderations- und Gliedstaatsebene, die letzterer ein deutlich größeres Gewicht und Eigenständigkeit gewährt.

Das wiederholte Muster von Opposition und Wiedereingliederung (i.e. Integration) zeigt, dass das malaysische Modell über ein hohes Maß an Kohäsion verfügt. Allerdings ist offene und dauerhafte Opposition im malaysischen System im Grunde nicht vorgesehen. Das Konzept der loyalen Opposition ist

ebenso wie das des demokratischen Wechsels, durch den nach einem Wahlsieg die frühere Opposition die Regierungsmacht übernimmt, im malaysischen Modell kaum integrierbar, da es jenseits der BN im Grunde dauerhaft keine nennenswerte Opposition mehr geben kann, weil diese auf ein Versagen der inklusiven Strategie hinweisen würde. Genau deshalb sind Situationen immer prekär, in denen sich die eine oder andere Partei zu oppositionellem Verhalten gezwungen sieht, testen sie dadurch doch die normativen Fundamente der politischen Ordnung. Die Norm supermajoritärer Inklusion garantiert jedoch gleichzeitig, dass Konfrontationen immer von Versuchen des Ausgleichs und der Integration begleitet sind, die bislang letztlich wiederholt zur Reintegration der Opposition in die Regierung geführt haben. Diese wiederholte Erfahrung resultierte in einem hohen Grad sozialer Kohäsion, die sich freilich weniger auf eine von den Gruppen geteilte gemeinsame kollektive Identität begründete als vielmehr auf der Erfahrung, dass Sabah und im weiteren Sinne analog auch Malaysia alle Gruppen inkludiert - ökonomisch über den Markt und, wo nötig über „affirmative action“, sowie über ein politisches System, das Teilhabe garantiert. Schließlich wird Malaysia klar und eindeutig von der Mehrheit aller ethnischen Gruppen Sabahs als die beste aller regional existierenden Welten begriffen. Die Ansprüche der Philippinen und die frühen Jahre der indonesischen Konfrontasi-Politik, aber auch die Analyse der ökonomischen, sozialen und politischen Stellung peripherer ethnischer Gruppen in den großen Nachbarländern verdeutlichen immer wieder, dass der malaysische Ansatz zu vergleichsweise gut funktionierenden Lösungen in Bezug auf Identität, Sicherheit und Wohlfahrt führt.

Als zentrales, konfliktverschärfendes Problem erwies sich, dass eine der konkurrierenden ethnischen Gruppen unter Berufung auf eine gemeinsame kollektive Identität die Föderationsregierung oft erfolgreich für ihre Interessen instrumentalisieren und deren Durchsetzung damit maximieren konnte. Wenn und soweit dies gelang, resultierte hieraus eine Eskalation der lokalen politischen Konfliktsituation. Es ist jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Föderationsregierung durch aktives Handeln mehrfach aus der entfachten Dynamik wieder ausbrach und aktiv vermittelnd die lokalen Akteure in den Rahmen der vorhandenen multiethnischen Verhandlungsstrukturen zurückdrängte. Wo dies nicht gelang, war sie auch bereit neue Strukturen zu akzeptieren, die den eigenen Vorstellungen widersprachen, solange sie davon ausging, dass diese fähig waren, die für ein friedliches Miteinander notwendige interethnische Kooperation sicherzustellen.

Betrachtet man das Handeln der lokalen und nationalen Akteure, so sticht heraus, dass Konfrontation und Gegnerschaft immer temporär blieben. Verlierer gingen niemals als dauerhaft unterlegen aus dem Rennen, sondern wurden durchgängig wieder in das System eingegliedert. Die Mechanismen hierzu reichten von der Aufnahme individueller Politiker aus unterlegenen Parteien

in die Parteien der siegreichen Seite über die Aufnahme von Parteineugründungen in die Sabah BN, bis zur Einbindung alter Feinde, wie es 2002 geschah, als sich die PBS der von UMNO dominierten Sabah Barisan anschloss. Ähnliches gilt auf der Föderationsebene, wo die PBS 1986 ebenfalls in die Barisan Nasional aufgenommen worden war, obgleich ihr viele BN-Politiker die State-rights-Kampagne sehr übel genommen hatten.

Damit wird in Malaysia eine der strukturellen Stärken der Demokratie, die an besonderer Stelle der Gewalteinhegung dienlich ist, auf sehr eigene Art garantiert: das Wissen, das Niederlagen grundsätzlich nur temporär und partiell sind. Formal gesehen ist dieses Charakteristikum im dauerhaft von der Allianz bzw. der Barisan Nasional beherrschten Malaysia kaum gegeben, hat die Opposition doch faktisch keine Chance auf einen Wahlsieg: die BN steht als Siegerin in politischen Auseinandersetzungen praktisch immer fest, es ist nur eine Frage der Größe der Mehrheit. Damit könnte die BN theoretisch also durchaus eine Strategie der Marginalisierung der strukturellen Verlierer fahren, ohne Niederlagen bei zukünftigen Wahlen befürchten zu müssen. Um zu erklären, warum sie das nicht tut, gilt es auf einen Aspekt des politischen Prozesses zu verweisen, der in obiger Darstellung nur am Rande gestreift worden ist: das politische Lernen der Akteure. Dieses setzte für die spätere Elite der Föderation Malaya schon in den politischen Konfrontationen der späten 40er Jahre des 20. Jahrhunderts ein, als unter britischem Zwang Vertreter der malaiischen, chinesischen und indischen Bevölkerungsgruppen zumindest zu partieller Kooperation bereit sein mussten, um Erfolge für die eigene Bevölkerungsgruppe zu erzielen. Diese Erfahrung der Möglichkeit von win-win-Resultaten setzte sich in den Wahlen der frühen 1950er Jahre fort, als interethnische Allianzen praktisch alle Sitze in den zu besetzenden Gremien erkämpften. Eine ähnliche Erfahrung machten die politischen Eliten Sabahs in den drei Jahren zwischen der ersten Erwähnung der Malaysia-Idee und der Staatsgründung. Für sie zeigte sich in ihrer Arbeit in den Gremien, die den Zusammenschluss vorbereiteten, dass Kooperation zu Ergebnissen führen kann, die alle Gruppen zufriedenstellen. Im Vereinigungsprozess konnten sie nicht nur ihre Einwände und Bedingungen formulieren und vortragen, sondern am Ergebnis – im IGC Report und dem Malaysia-Vertrag – ablesen, dass ihnen weitgehend entsprochen worden war. Anders als auf dem Festland hatte der Modus der Kooperation – in Form ethnisch homogener Parteien – jedoch 1963 noch keine Geschichte; d.h. es waren alternative Formen kooperativer Politik denkbar. Berjaya und die PBS stellten genau solche Experimente dar. Sie zielten auf ein System ab, das von einer einzigen Partei dominiert wird, die den interethnischen Ausgleich innerhalb der eigenen Reihen vollzieht. Beide Alternativen zielten nicht auf ein „westliches“ Modell, in dem in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen Opposition und Regierung die Rolle tauschen, sondern auf eine Form der supermajoritären,

inklusive Regierungsbildung, die danach strebt, alle gesellschaftlichen Gruppen an der Macht zu beteiligen und in die Verfahren der Entscheidungsfindung in einem solchen Maß einzubinden, dass sie ihre fundamentalen kollektiven Bedürfnisse wahren können und darüber hinaus zu grundsätzlich gleichen Teilen am kollektiven Wohlfahrtsgewinn teilhaben.

### **3.5 Strukturen, Akteure und Prozesse im Vergleich der drei Fälle**

In der theoretischen Einleitung zu diesem Kapitel sind vier zentrale Punkte der Analyse vorgestellt worden:

- plurale Gesellschaft, d.h. die jeweils eigene Form der Strukturierung ethnischer Pluralität – von kulturellem über sozialen (segmentalen) zu strukturellem (hierarchischem) Pluralismus,
- interner Kolonialismus, d.h. die Einbindung der nationalen Peripherie nach kolonialem Muster,
- Ethnisierung als rationale Wahl; d.h. die Ethnisierung politischer Konflikte mit der Zielsetzung der Minimierung von Transaktionskosten bei gleichzeitiger Maximierung eigener Ressourcen.
- Ethnisierung als Mittel der Stabilisierung intra-ethnischer Hierarchien; d.h. die Verwendung ethnisierten Interpretations- und Handlungsrahmen, um den Elite-Status innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe zu stabilisieren bzw. auf dieser Basis einen solchen Anspruch aufzubauen.

Nun gilt es, die in den Studien erarbeiteten Ergebnisse zusammenfassend in den theoretischen Rahmen zu verorten und die daraus gewonnenen Profile miteinander zu vergleichen.

Der Vergleich der drei Fälle fördert vergleichbare wie unterschiedliche Ausprägungen in allen drei hier untersuchten Aspekten – Strukturen, Akteure und Prozesse – zu Tage. Deutlich wird, dass die Übereinstimmungen zwischen den Philippinen und Sri Lanka deutlich höher liegen, als die zwischen Malaysia und den beiden anderen Fällen.

#### **3.5.1 Formen ethnischer Pluralität und ihrer Verarbeitung**

Die in den Arbeiten zu pluralen Gesellschaften entwickelten Zusammenhänge konnten in den von uns bearbeiteten Fällen insgesamt bestätigt werden. Alle drei Gesellschaften hatten bzw. haben mit einem hohen Gewaltrisiko zu kämpfen. Trotzdem finden sich signifikante Unterschiede in Bezug auf die Fähigkeit mit diesen Risiken umzugehen. Obgleich in allen drei Fällen gesellschaftliche Pluralität weit über bloße kulturelle hinausgeht und stark strukturelle Züge aufweist, variieren sowohl Ausmaß als auch Formen interethnischer Gewalt.

Malaysia wies gegen Ende der Kolonialzeit am ausgeprägtesten die Charakteristika einer pluralen Gesellschaft auf. Hier waren die vielfältigen inter-ethnischen Trennlinien weitestgehend deckungsgleich – die Grenzen der Sprachgruppen stimmten mit denen der Religionsgruppen und auch mit den scharf abgegrenzten, über ethnische Zugehörigkeit bestimmten Berufsfeldern überein. Inder, Chinesen und Malaien besaßen praktisch keinerlei gemeinsamen sozialen Raum, soziale Interaktion fand kaum statt. Insofern kann man auch nicht von einer malay(si)schen Gesellschaft, sondern nur von einer Pluralität mehrerer Parallelgesellschaften sprechen, die jeweils bestimmte Gruppen inkorporierten und sich weitestgehend gegen die anderen „Gesellschaften“ abschotteten. In den inzwischen fünf Jahrzehnten seit der Unabhängigkeit hat sich an der Grundkonstellation mehrerer weitgehend paralleler Gesellschaften, die in einem Staatsgebilde verkoppelt sind, nur wenig geändert, auch wenn in vielen Details und in einzelnen Bereichen deutlich sichtbare Wandlungsprozesse konstatiert werden können. Festgehalten werden muss jedoch, dass mit der Segmentierung keine eindeutige Hierarchisierung einherging oder -geht. Vielmehr dienen die „Segmente“ als Bausteine eines kooperativ angelegten und hoch institutionalisierten Systems der Eliten-Kooperation.

In Bezug auf den hier im Detail analysierten Fall Sabah lässt sich ein Nebeneinander von drei großen ethnokulturellen Gruppen konstatieren – die muslimischen indigenen Bevölkerungsgruppen, die mehrheitlich christlichen Kadazandusun und die Chinesen. Christliche und muslimische indigene Gruppen besiedeln zu einem bedeutsamen Teil territorial distinkte Regionen des Landes, Chinesen sind überproportional in der städtischen Bevölkerung repräsentiert, finden sich aber auch in verschiedenen ländlichen Räumen. Trotz der zu Zeiten konfliktträchtigen Interaktion zwischen den ethnischen Eliten lässt sich eine eindeutige Hierarchisierung nicht beobachten. Die aus dem Festland bekannte Form der Elitenkooperation findet sich, wenngleich in institutionell partiell anderer Form, auch hier und die ökonomischen Dominanz der Chinesen wird durch ihre politisch gegenüber den indigenen Gruppen sekundäre Rolle austariert. Der zentrale Unterschied zwischen Malaysia/Sabah und den beiden anderen Fällen in Bezug auf die plurale Struktur der Gesellschaft besteht in der in Malaysia/Sabah vorfindbaren aktiven Balancepolitik, die nach einem Ausgleich struktureller Defizite strebt. Vergleichbares gibt es in den anderen Untersuchungsländern nicht.

Für Sri Lanka lässt sich ebenfalls eine plurale Gesellschaft konstatieren. Anders als in Malaysia ist diese jedoch jenseits der religiös-kulturellen Dimension historisch nicht eindeutig ausgeprägt. Insbesondere bildeten die Tamilen gegenüber den Singhalesen historisch keine ökonomisch distinkte Gruppe, lediglich in der kolonialen Bürokratie waren sie massiv überrepräsentiert, so dass hier von einer hegemonialen Stellung gesprochen werden kann;

und von einem Feld, das von einer ethnisch formierten Gruppe dominiert wird. Hinzu kommt eine deutliche Überrepräsentanz der Tamilen in den freien Berufen. Beide Tendenzen wurden jedoch schon in den letzten Jahren der Kolonialzeit zunehmend schwächer, da jetzt auch Mitglieder der singhalesischen Elite in diese Bereiche vordrangen. In den Jahrzehnten seit der Unabhängigkeit kann dann von einer zunehmenden Hierarchisierung ethnischer Pluralität gesprochen werden, die von den singhalesischen Mehrheitspolitikern aktiv vorangetrieben worden ist und auch in der Gegenwart weiterhin unterstützt wird. Implementiert wurde diese Hierarchisierung auf allen Gebieten – von Quotensystemen in der Bildungspolitik bis hin zu den besonders symbolträchtigen Bereichen nationaler Identität, wie etwa der Staatssprache und -religion.

Die frühe Kolonisierung und Christianisierung der Bevölkerung Luzons und der Visayas und die aggressiven Versuche der Unterwerfung der muslimischen Herrscher auf Mindanao und dem Sulu-Archipel schufen in den späteren Philippinen schon im 18. Jahrhundert einen stabilen kognitiven Rahmen, in dem die Muslime im Süden zu „Gegenbildern“ (bedeutsamen Anderen) der christlichen Filipinos wurden. Letztere übernahmen von den Spaniern die zentralen kognitiven Stereotypen, mit denen die Muslime als Moros, d.h. als Feinde des wahren Glaubens, als schmutzig, hinterhältig, gewalttätig u.v.m. charakterisiert wurden. Das während der Kolonialzeit entwickelte Nebeneinander beinhaltete damit von Anbeginn an ein scharfes Gegeneinander von Rechtgläubigen und Ungläubigen, von Zivilisierten und Rückständigen und damit eine ausgeprägte Hierarchie. Anders als in Sri Lanka und Malaysia wurde die Integration der ethno-religiösen Gruppen in eine gemeinsame Kolonialverwaltung in den Philippinen nicht auf (weitgehend) friedlichem Weg geleistet. Vielmehr wurden die Muslime und die christlichen Filipinos von den Amerikanern in einem immens gewaltsamen Krieg in *eine* koloniale Ordnung zusammengebunden, was den Muslimen auch ihre intensiven wirtschaftlichen Kontakte über die Sulu-See nach Kalimantan und Sulawesi nahm. Anders als in Sri Lanka findet sich in den Philippinen keine offene ideologisch untermauerte und mit sakraler Aura überhöhte Politik der Hierarchisierung ethnokultureller Differenz. Vielmehr werden die Moros „lediglich“ als rückständige Minderheit definiert, die es zu assimilieren gilt. „Aufholen“ wird damit zum einen als einseitiger Anpassungsprozess begriffen. Zum anderen werden die von den Moros besiedelten Gebiete als Verschiebemasse zur Lösung von Problemen in anderen Regionen der (christlichen) Philippinen benutzt. Während in Sri Lanka die Tamilen vor allem in den symbolträchtigen Bereichen kollektiver Identität zu Bürgern zweiter Klasse gemacht wurden, verhielten sich die christlichen philippinischen Eliten in diesen Feldern formal gesehen weitgehend neutral – hier erfolgte die Hierarchisierung im Feld der praktischen Politik durch umfassende Landnahme und Verdrängung der Min-

derheit aus ihren Siedlungsgebieten. Die symbolische Hierarchisierung erfolgte nicht über offizielle staatliche Politik, sondern über die „Naturalisierung“ und die politische Tolerierung gesellschaftlicher Vorurteile.

Im Rückblick betrachtet werden Sri Lanka und die Philippinen durch mehrere Charakteristika geeint, die sie gleichermaßen von Festlands-Malaysia wie Sabah unterscheiden:

In beiden Fällen ist ethnische Pluralität auch territorial in der Form von ethnisch weitgehend homogenen Siedlungsgebieten bestimmbar, die traditionell einer ethnokulturell bestimmten Gruppe zugerechnet werden. Diese territoriale Dimension fehlt in Malaysia weitgehend. Hinzu kommt, dass in Malaysia nicht konkurrierende indigene Gruppen mit gleichermaßen historisch legitimierten Ansprüchen auf Besitz aufeinandertreffen, sondern die „Eigentümer“ des Landes (Westmalaysia: Malaien; Ostmalaysia: Iban, Kadazandusun, etc.) und von ihnen tolerierte und akzeptierte „Gäste“ (Chinesen, Inder), die inzwischen auch als weitestgehend gleichberechtigte Staatsbürger anerkannt sind. Räume ethnischer Dominanz lassen sich daher in den ersten zwei Fällen vielfach territorial bestimmen, auch wenn damit strukturelle Differenzierungen nicht in Abrede gestellt werden sollen. In Malaysia, wie auch in Sabah, ist die Dominanz demgegenüber weitgehend strukturell. Territorium wird lediglich in der Gegenüberstellung von städtischem und ländlichem Raum bedeutsam – hier dominieren die „Gäste“ schon im 19. Jahrhundert zahlenmäßig durchgängig die Städte, während „das Land“ weitestgehend von Einheimischen besiedelt blieb.

Aus diesen unterschiedlichen Strukturierungsformen der Pluralität ergaben sich jeweils eigene Modi ihrer Verarbeitung. Christen wie Muslime in den Philippinen konnten sich ebenso wie buddhistische Singhalesen und hinduistische Tamilen auf Sri Lanka gleichermaßen als indigene Gruppe fühlen, die ein natürliches Recht auf ihr Land hatte. Die größeren Gruppen interpretierten in beiden Fällen „ihr Land“ als äquivalent zum nationalen Territorium, die kleineren Gruppen als ihre traditionellen Siedlungsgebiete. In dem Maß, in dem die indigenen Gruppen „Miteigentümer“ des kolonialen Staates wurden, strebten die größeren danach, die kolonialen Arrangements zu ihren Gunsten entweder zu vertiefen oder aber umzuformen. In Sri Lanka fand sich offene und zunehmend aggressive politische Konkurrenz, in den Philippinen war die periphere Position der Muslime schon so ausgeprägt, dass ihre Territorien von Anfang an als Verschiebemasse zur Lösung von Problemen anderer Regionen des Landes genutzt wurden. Obgleich in den Details vielfach unterschiedlich, strebten die dominanten Gruppen jeweils nach dem Aufbau bzw. Ausbau hierarchischer Pluralität und insbesondere nach der Gleichsetzung der eigenen kollektiven Identität mit der der Nation. Ziele waren ein singhalesisches (und damit buddhistisches) Sri Lanka ebenso wie christliche Philippinen. In Malay(si)a war, ebenso wie im Gliedstaat Sabah, die Frage der

Indigenität und damit die Frage nach der symbolischen Eigentümerschaft über das Land weder während noch direkt nach der Kolonialzeit von politischer Brisanz. Zu offensichtlich war, dass die Chinesen und Inder keine entsprechenden Ansprüche erheben konnten, sondern Immigranten waren. Die Entwicklung eines Gegennationalismus, der die eigene Gruppe als Nation imaginierte und auf Eigentümerschaft über bestimmte traditionelle Siedlungsgebiete abhob, war den Chinesen wie Indern von Anfang an verschlossen, wäre freilich für die indigenen Gruppen Sabahs gegenüber den Festlandsmalaien ein durchaus gangbarer Weg gewesen. Während die dominanten Eliten in Sri Lanka wie auch den Philippinen die aus ihrer aggressiven Politik erwachsenden Gefahren einer gewaltsamen Eskalation ignorierten, schienen malay-(si)sche Politiker aller Couleur durchgängig darauf abzu zielen eine offene Konkurrenz der Gruppen um die knappen Ressourcen (Posten, Ämter, Kapital, Land, Lizenzen usw.) zu vermeiden. Diese schon in der Kolonialzeit aufzeigbare und später durchgängig vorfindbare Linie lässt sich aus den strukturellen Spezifika der ethnischen Pluralität allein nicht erklären. Sie verweist darauf, dass daneben noch weitere – kulturelle – Faktoren die tatsächlich zur Anwendung kommenden Interaktionsmodi beeinflussen.

Tabelle 20: *Ethnische Pluralität während der Kolonialzeit*

	Sri Lanka	Philippinen	Malaysia
politisch signifikante ethnische Pluralität	Kulturell, territorial, religiös, sprachlich	Territorial, religiös	Kulturell, religiös, sprachlich, Herkunft („Indigenität“)
Räume ethnischer Dominanz	Territorial (Siedlungsgebiete), strukturell (Staatsdienst, freie Berufe vor allem Tamilen, Plantagenwirtschaft vor allem Singhalesen)	Territorial (Siedlungsgebiete), Strukturell (politisch und ökonomisch Christen)	Strukturell (politisch Malaien, ökonomisch Chinesen)
Wahrnehmungsmodi	Konkurrierende Hochkulturen	Konkurrierende Hochreligionen	Indigene Bevölkerung - Gäste
Interaktionsdichte	gering	sehr gering	gering
Politische Interaktionsform	Politische Konkurrenz	Krieg, Elitenkooptation	Indirekt (über britische Kolonialmacht), lokale Verhandlungssysteme
Muster ethnischer Pluralität	<p>Kulturell und religiös stark ausgeprägt,</p> <p>mit gegenläufigen Weltanschauungen, die die eigene Überlegenheit behaupten und sakral untermauern</p> <p>Streben nach umfassender ethnischer Hierarchisierung (religiös/historisch legitimiert)</p> <p>Regional distinkte Siedlungsgebiete</p>	<p>Religiös stark ausgeprägt,</p> <p>Behauptung christlicher Überlegenheit, aggressive christliche Weltanschauung und Handlungsmuster (Unterwerfung)</p> <p>Streben nach umfassender ethnischer Hierarchisierung (religiös legitimiert)</p> <p>Regional distinkte Siedlungsgebiete</p>	<p>In allen Dimensionen stark ausgeprägt,</p> <p>ohne Konkurrenzstreben und Überlegenheitsannahme</p> <p>kein Streben nach Hierarchisierung</p> <p>Keine distinkten Siedlungsgebiete, aber urbane Räume chinesisch dominiert, ländliche Räume indigen</p>

### 3.5.2 Der staatliche Umgang mit der Option der internen Kolonialisierung als Strategie zur nationalen Integration

Der Zusammenhang von Kognition und politischer Praxis wird in der Analyse der konkreten politischen Praktiken gegenüber den von Minderheiten besiedelten Gebieten deutlich. Auch hier sticht Malaysia deutlich von den anderen zwei Ländern ab.

Obgleich Sabah durchgängig als eines der armen und rückständigen Gebiete Malaysias gelten kann, partizipierte es während der inzwischen mehr als vier Jahrzehnte im malaysischen Staatsverband wie andere Regionen auch am Wohlfahrtsgewinn, den die schnelle ökonomische Entwicklung Malaysia brachte. Besonders erwähnenswert ist, dass eine verhältnismäßig große Menge an Rechten, durch die die Sabaher über ihre eigenes Schicksal entscheiden konnten, auf der Gliedstaatsebene verblieb – wie insbesondere die Kontrolle über die Immigration aus Westmalaysia und Sarawak. Auch fanden wichtige symbolischen Ressourcen kollektiver Identität (Sprache, Kultur etc.) Anerkennung. Eine Politik der Malaiisierung ist nur in geringem Maß nachweisbar. Eine systematische ökonomische Ausbeutung der Peripherie zugunsten der Metropole ist gleichfalls nicht erkennbar. Problematisch ist allenfalls der geringe Anteil an den Tantiemen aus dem Offshore-Ölgeschäft, die weitestgehend an Kuala Lumpur flossen. Die Ausbeutung der anderen Ressourcen des Landes blieb demgegenüber in der Hand von indigenen Geschäftsleuten. Es finden sich keine Hinweise auf eine kulturelle Form der Arbeitsteilung, durch die die peripheren Gruppen in hierarchisch untergeordneter Stelle in die nationale Ökonomie eingebunden wären. Nicht zuletzt liegt die Gliedstaatsadministration immer noch weitestgehend in den Händen lokaler Bürokraten und Politiker. Eine Durchdringung der lokalen Administration mit Kräften aus anderen Regionen des Landes findet sich nicht. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass ein Prozess interner Kolonialisierung nicht nachweisbar ist, auch wenn sich das Machtgleichgewicht tendenziell zugunsten der Föderationsregierung verschoben hat.

Gänzlich andere Ergebnisse erbrachte die Analyse der Situation der Muslime in den Südphilippinen sowie der Tamilen in Sri Lanka. In beiden Fällen dominieren staatliche Politiken, die auf der Basis unserer Forschungsergebnisse als interne Kolonialisierung interpretiert werden müssen.

Die Entwicklung in den von Muslimen bewohnten Gebieten der Südphilippinen können als Paradebeispiele für Politiken gelten, die darauf abzielen, eine Bevölkerungsgruppe durch die Kumulation vieler kleiner Schritte letztendlich als Gruppe auszulöschen, obgleich den wenigsten der politischen Akteure diese Intention bewusst gewesen sein dürfte und sie ihr Handeln gänzlich anders begründeten. Massive staatlich geförderte Immigration durch

christliche Filipinos, die Einführung eines Landrechtes und eine Implementierung, die es den christlichen philippinischen Neusiedlern ermöglichte, große Territorien in ihren Besitz zu bringen, sowie vereinzelt auch die Anwendung gewaltsamer Strategien der Inbesitznahme sind die Kennzeichen einer staatlichen Politik der Vertreibung und Enteignung der ursprünglichen Landbesitzer. Die traditionellen Handelsbeziehungen der Muslime in der Sulu-Region wurden im Gefolge der Nationalstaatsbildung zerschlagen und Mindanao über Plantagenwirtschaft und Rohstoffabbau (beides in den Händen christlicher Unternehmer bzw. ausländischer Konzerne) an die nationale Ökonomie angekoppelt. Das führte zu einer Expansion der „christlichen“ Wirtschaft auf Mindanao, ohne dass in den muslimischen Regionen Vergleichbares in Gang gesetzt worden wäre. Diese wurden nicht einmal an untergeordneter Stelle in die nationale Ökonomie eingebunden, sondern ihrer traditionellen ökonomischen Ressource (Überseeischer Handel) beraubt, ohne dass ihnen neue Optionen des Broterwerbs zur Verfügung gestellt worden wären.

Abbildung 26: Wandel der Beziehungen zwischen den muslimisch dominierten Regionen und den christlichen Philippinen

Situation Ende des 19. Jh		Ausgangsbasis nach der Zwangsvereinigung durch die USA Anfang des 20. Jh		Entwicklung in den folgenden Jahrzehnten	
Spanische Kolonialverwaltung		US-amerikanische Kolonialverwaltung		Philippinischer Staat	
Christlich dominierte Regionen	Muslimisch dominierte Regionen	Christlich dominierte Regionen	Muslim. dominierte Regionen	Christlich dominierte Regionen	Muslim. dom. Regionen

Deshalb handelt es sich im Falle der muslimischen Regionen der Philippinen nicht um einen „typischen“ Fall von internem Kolonialismus, in dem eine kulturell/ethnisch bestimmte hierarchische Form der Arbeitsteilung und damit eine Form ethnizitätsbasierter Ausbeutung vorherrscht. Die gegenüber den Muslimen zum Tragen kommende Ausprägung innerer kolonialer Herrschaft weist vielmehr starke strukturelle Parallelen zum Siedlerkolonialismus auf. Dessen politische wie ökonomische Rationale unterscheidet sich fundamental von der des Eroberungskolonialismus. Der Eroberungskolonialismus zielt weitgehend auf die Ausbeutung der eroberten Territorien ab und bindet diese dazu in abhängiger Form in die eigene Ökonomie ein, was die kolonisierten

Völker dann in eine Position ökonomischer Abhängigkeit bringt. Demgegenüber zielt der Siedlerkolonialismus nicht auf die einfache Ausbeutung der eroberten Territorien, sondern auf deren Besiedelung durch Siedler aus der Metropole. Das aber beinhaltet notwendigerweise die Inbesitznahme von Land und die zumindest teilweise Vertreibung oder Vernichtung der ursprünglichen Bevölkerung. Nimmt man sich klassische Siedlerkolonien wie die USA, Kanada oder Australien zum Maßstab, so sind die Chancen einer auch nur abhängigen Einbindung der ihres Landes enteigneten indigenen Gruppen in die koloniale Ökonomie gering. Siedlerkolonien bauen durch Immigration immer neuer Personengruppen eigene, vollständig von der indigenen Bevölkerung unabhängige soziale Ordnungen auf, die die ursprünglichen Einwohner des Landes nicht einmal in einer untergeordneten Position dulden, sondern weitgehend marginalisieren, wenn nicht sogar vernichten. Diese Strategie dient dazu, die eigene Gruppe an diesem Ort als legitimen Eigentümer zu verankern. Die Imagination dieser Länder folgt daher generell der Fiktion unbesiedelter Räume, der Vision einer *terra nullius*; d.h. eines leeren Landes, das in Besitz genommen werden kann, da es noch keinen anderen Besitzer hat. Wir argumentieren mit Dalsheim, dass Siedler-Gesellschaften „display a logic of elimination since the central conflict is a struggle over land in which the natives are superfluous to settler society. They are a hindrance, and over time, through state policies are subjected to various forms of „elimination““ (Dalsheim 2004: 153). Nur durch die Auslöschung oder völlige Marginalisierung der ursprünglichen Bewohner kann die Fiktion aufrechterhalten werden, dass das besiedelte Land den Siedlern gehört.

Genau deshalb setzt sich Siedlerkolonialismus sowohl als kognitive als auch als Handlungsstruktur dauerhaft fort. Wenn und soweit die Bevölkerung einer (inneren) Kolonie „nur“ an asymmetrischer Stelle in die koloniale Ökonomie eingebunden worden ist, ist das grundsätzlich jederzeit auflösbar. Eroberungskolonialismus schafft eine temporäre Struktur, die grundsätzlich jederzeit beendet werden kann. Dann verwandelt sich dieser Kolonialismus in Vergangenheit, in die Erinnerung vergangenen Unrechts. Genau dieser Schritt ist im Fall von Siedlerkolonialismus nicht möglich, solange man nicht der indigenen Bevölkerung all ihre Rechte zurückgibt – und das sind vor allem das Recht auf das Land, aber auch das Recht auf die Bestimmung der für dieses Land und die darin lebenden Menschen gültigen sozialen, politischen und ökonomischen Ordnungen. Genau diese beiden Punkte – Kampf um Landrechte und das Recht auf die Bestimmung der Determinanten der lokalen sozialen und politischen Ordnung stehen im Zentrum des Konfliktes in den südlichen Philippinen.

Während man im Falle der Philippinen zumindest bis zum Beginn der gewaltsamen Rebellion Anfang der 1970er Jahre von einem in vielerlei Hinsicht beinahe reinen Siedlerkolonialismus sprechen kann, gilt dies für Sri

Lanka nur in eingeschränktem Maß. Immerhin waren auch hier staatlich initiierte oder geförderte Transmigrationsprogramme, mit denen Singhalesen in vormals tamilischen Regionen angesiedelt wurden, ein prominenter Bestandteil staatlicher Politik. Zwar blieb die Nordregion (d.h. die Jaffna-Halbinsel) von entsprechenden Programmen verschont, doch führten staatliche Entwicklungsprogramme in der nordöstlichen Trockenzone zu signifikanten Bevölkerungsverschiebungen. Der Aufbau einer Zement- und Chemie-Industrie brachte kaum Möglichkeiten für die ansässigen Tamilen, sondern ging mit einer massiven Immigration von Singhalesen einher, die die dort entstehenden Arbeitsplätze besetzten. Die oben aufgeführten Daten illustrieren, dass auch die großen staatlichen Bewässerungsprojekte, mittels derer im Nordosten breite Landstriche landwirtschaftlich nutzbar gemacht wurden, beinahe ausschließlich Singhalesen zugute kamen. So verschoben sich im Nordosten durch aktive staatliche Politik die Bevölkerungsproportionen deutlich zu Ungunsten der Tamilen. In der staatlichen Bürokratie traten ihnen zumeist Repräsentanten der singhalesischen Mehrheit gegenüber, die im modernen Wirtschaftssektor geschaffenen Arbeitsplätze wurden weitestgehend von eingewanderten Singhalesen besetzt und selbst im Bereich der Landwirtschaft profitierten beinahe ausschließlich Singhalesen von staatlichen Hilfs- und Modernisierungsmaßnahmen. Die Neusiedler wurden von den Streitkräften bewaffnet und nutzten ihre staatlich (zumindest implizit) legitimierte Machtposition dazu, die tamilische Bevölkerung unter Androhung oder Anwendung von Gewalt aus immer mehr Gebieten zu vertreiben.

*Abbildung 27: Wandel der Beziehungen zwischen den singhalesischen und tamilisch dominierten Regionen und innerhalb des Staatsapparates*

Ausgangsbasis Mitte des 19. Jh.		Späte Kolonialzeit (1930er Jahre)		Junge Souveränität (späte 1940er Jahre)		Entwicklung danach	
Getrennte Lebenswelten		Geteilter Staat mit tamilischer politisch- bürokratischer Dominanz		Beginn der Verschiebung		Invasion von Territorium und staatl. Institutionen durch Singhalesen	
Britische Kolonialverwaltung		Britische Kolonialver.		Singhales. Adminstr.	Tamil. Adminstratoren	Singhalesische Administratoren	Tamil. Adminstr.
		Singhal. Adminstrat.	Tamil. Adminstratoren				
Singhalesisch dominierte Region	Tamil. dom. Region	Singhalesisch dominierte Region	Tamil. dom. Region	Singhalesisch dominierte Region	Tamil. dom. Region	Singhalesisch dominierte Region	Tamil. dom. Region

Gegenüber dieser Siedlermentalität, die auf Vertreibung der indigenen Bevölkerung abzielte war die Zielsetzung der asymmetrischen Einbindung der Ta-

milien in die Metropolen-Ökonomie belanglos. Ganz deutlich richtete sich die Besiedlung des Ostens gegen den Anspruch der Tamilen besondere indigene Siedlungsrechte in diesem Teil des Landes zu besitzen. Ihre Zurückdrängung verfolgte dabei nicht nur ökonomische, sondern dezidiert auch kulturelle Ziele.

Die drei nationalen Eliten entwickelten signifikant unterschiedliche Muster der Wahrnehmung von Indigenität. Während die malay(si)sche Elite Indigenität nicht vor der Folie moderner Nationalstaatlichkeit dachte, sondern unabhängig davon auf sub-nationaler Ebene imaginierte, stellten sowohl die christlich philippinische als auch die singhalesische Elite formal auf das Konzept einer das gesamte staatliche Territorium umfassenden Nation ab. In beiden Fällen entwickelten sich neo-koloniale Denkrahmen, die der Mehrheitsethnie ein Recht auf Ausbreitung und Inbesitznahme von Land zugestand. Im Falle der Philippinen wurde dies mit der angeblichen Rückständigkeit und fehlenden Zivilisiertheit der indigenen Gruppen an der nationalen Peripherie begründet. In Sri Lanka fand sich eine sakrale Überhöhung der singhalesischen Kultur und Historie, die es ermöglichte, Transmigration als Wieder-Inbesitznahme ursprünglich singhalesischer Territorien zu denken und damit das Recht der Tamilen auf das von ihnen besiedelte Land zu bestreiten.

### **3.5.3 Konsequenzen der unterschiedlichen Verwendung einer Strategie der Ethnisierung zur Minimierung von Transaktionskosten**

Wie oben dargestellt, kann Ethnisierung eine individuell, aber auch kollektiv rationale Strategie sein. Gerade in Gesellschaften mit tiefgreifenden interethnischen Bruchlinien, die die Entwicklung generalisierten Vertrauens über die eigene ethnische Gruppe hinaus deutlich erschweren, erscheint es rational, das in der Gruppe vorhandene Vertrauen für die Verwirklichung der eigenen Interessen zu nutzen und gleichzeitig mittels der Intensivierung der intra-ethnischen Bande die relative Position der Gruppe im Nebeneinander der Gruppen zu stärken. Idealerweise können hier Individual- und Gruppeninteresse zusammenfallen.

Das Land, in dem am offensichtlichsten eine derartige Strategie verfolgt wurde, war Malaya und ist bis heute dessen Nachfolgestaat Malaysia. Eine aktive Politik der Ethnisierung findet sich gleichfalls in Sri Lanka. Anders als in Malay(si)a, wo diese Politik von allen ethnischen Gruppen verfolgt wurde, wo also eine ethnisch strukturierte Politik durchaus als allgemein geteilte nationale Vision begriffen wurde und sich die Auseinandersetzungen zwischen den Gruppen um die Ausfüllung dieser ethnisch differenzierten Polity drehen, lässt sich Sri Lanka als „reine“ Ethnokratie begreifen, da dort *eine* ethnische Gruppe nach umfassender Hegemonie strebt.

In Malaysia wirkt Ethnisierung gleichzeitig auf zwei Ebenen: auf der Ebene der intra-ethnischen Beziehungen und als Strukturierungsform der interethnischen Beziehungen. Ersteres ist sogar funktional auf letzteres zugeschnitten; d.h. die Herausbildung fester ethnischer Blöcke reduziert die Zahl der miteinander konkurrierenden und in einem System interethnischer Verhandlung eingebundenen Parteien und Gruppen; sie schafft gleichzeitig Erwartungssicherheit, da Gruppenmitgliedschaft weitgehend stabil ist.

Damit dieses System in einem kooperativen Sinn funktioniert und nicht in ethnic-outbidding resultiert, muss jede Partei ein Mindestmaß der Interessen ihrer (ethnischen) Klientel im interethnischen Verhandlungsprozess befriedigen können, weil sonst ihre Wähler möglicherweise andere, radikalere ethnische Alternativen präferieren. Dies befördert auch in Situationen partiell gegenläufiger Gruppeninteressen ein relativ hohes Maß an Kompromissbereitschaft und die Suche nach Lösungen, die alle Parteien gegenüber ihrer Klientel als Erfolg verkaufen können.

Wie prekär das System sein kann, illustrieren die obigen Analysen von Krisensituationen sabahischer Politik der letzten Jahrzehnte. Trotzdem lässt sich sagen, dass diese „Malaysia-typische“ Form der Ethnisierung in Sabah wie in Malaysia als Ganzem in einem doppelten Sinn soziales Kapital bereit stellte. Ethnisierung schuf „bonding social capital“ innerhalb der ethnischen Gruppen, die ihre Interessen in den von ihnen unterstützten ethnischen Parteien bündelten. Zugleich entstanden in den interethnischen Arrangements auch unterschiedliche Formen des „bridging social capital“, insoweit als Erwartungssicherheit, rational begründetes Vertrauen und ein hohes Maß *strategischer* Empathie hergestellt wurden und werden. So werden die zentrifugalen Tendenzen der Ethnisierung nicht nur auf Elite-Ebene durch die engen interethnischen Verhandlungsregime konterkariert, sondern auch durch die Wahlallianzen zwischen den Parteien der BN beständig gebrochen. Insoweit als Parteien, die in einzelnen Wahlkreisen eine Minderheit der Wähler repräsentieren, durchgängig ihre Klientel dazu auffordern die BN-Kandidaten der Mehrheitsgruppe zu wählen, und vereinzelt auch Kandidaten gewählt werden, die einer ethnischen Gruppe entstammen, die sich in diesem Distrikt in einer Minderheitenposition befindet, produziert das System eine starke zentripetale Logik der pragmatischen Transzendierung ethnischer Grenzen.

Insoweit als in Sabah, trotz der zwei Jahrzehnte währenden Experimente mit ein multiethnischen Regierungsparteien (Berjaya, PBS), Ethnizität von allen gesellschaftlichen Gruppen als fundamentales Strukturierungsmerkmal des sozialen und politischen Raumes de facto immer wieder bestätigt wurde, galt es, ein diesem sozialen Faktum adäquates Organisationsmuster zu entwickeln, das im nationalen Kontext überlebensfähig war. Dieses scheint mit der endgültigen Übernahme des festlandsmalaysischen Modells kooperierender ethnischer Parteien gefunden, obgleich sich in Sabah auch dessen Nachteile,

wie die überproportionale Repräsentanz der Muslime im Verhandlungsregime, wiederholen. Trotz dieser Asymmetrie gelingt es diesem System die in Anbetracht der ausgeprägten Pluralität des Landes weitreichenden Interessengegensätze verhältnismäßig produktiv zu verhandeln und Gewinn sowie Verlust relativ „fair“ auszubalancieren. Als Verlierer können die Kadazandusun ausgemacht werden, doch garantiert auch ihnen das System noch relative Gewinne, macht sie also nicht zu strukturellen Verlierern der interethnischen Übereinkünfte.

Demgegenüber dominieren im Falle Sri Lankas eindeutig die zentrifugalen Tendenzen mit dem korrespondierenden Phänomen des ethnic-outbidding. Die Politik der singhalesischen Mehrheitsparteien war nach der Unabhängigkeit gekennzeichnet von der Zielsetzung, eine singhalesische Nation zu schaffen. Ethnisierung schuf hier zwar ein hohes Maß an „bonding-capital“, mit dem intra-ethnische Spannungen und Bruchlinien innerhalb der singhalesischen Gruppe überdeckt werden konnten – dies bezieht sich v.a. auf die Beziehung zwischen Elite und Bevölkerung. Innerhalb der singhalesischen Elite und im Verhältnis zu den Tamilen wirkte der Rekurs auf ethno-nationalistische Bedeutungsmuster aber konfrontationsverstärkend, insofern sich die großen singhalesischen Parteien mit exklusiven Forderungen überboten und eine auf Mäßigung abzielende intra-singhalesische wie interethnische politische Kooperation damit unmöglich gemacht wurde.

Die Dynamiken des ethnic-outbidding erhöhten die Transaktionskosten der interethnischen Kommunikation und des Interessenausgleiches. Im interethnischen Verhandlungsprozess wurden den Tamilen nach 1948 kaum noch Zugeständnisse gemacht. Die Ziele allgemeiner Wohlfahrt und Entwicklung ebenso wie spezifische Quotensysteme zugunsten der Minderheit existierten nicht. Da auf parlamentarischer Ebene keine Lösung des Konfliktes erzielt werden konnte, versuchten die Tamilen schließlich ihre „Rechte“ gewaltsam durchzusetzen.

In Sri Lanka erwiesen sich Strategien der Konstruktion eines „feindlichen Anderen“ als eminent erfolgreich und dauerhaft. Das zu Beginn des 20. Jahrhunderts von indigenen Eliten konstruierte bipolare Geschichtsbild ist heute zu einer „historischen Wahrheit“ avanciert, die der jungen Generation bereits in den ersten Schulbüchern präsentiert wird. Die Konkurrenz zweier, gleichermaßen die singhalesische Bevölkerungsgruppe vertretender Großparteien resultierte in einer zunehmenden Radikalisierung der singhalesischen politischen Rhetorik, da keine der beiden Parteien als Vertreter ethnischer Interessen zurückstehen wollte und konnte, weil sie sonst unausweichlich bei den nächsten Wahlen verloren hätte. Die Koalitionen der großen mit kleineren, radikal singhalesisch oder buddhistischen Parteien verstärkte diese Entwicklung noch. Zum instrumentellen ethnic-outbidding gesellte sich der tatsächliche Glaube an das Recht der singhalesischen Gruppe auf gesamtgesell-

schaftliche Dominanz. Dementsprechend führte bis heute (2007) auch keine Friedensinitiative zu einer dauerhaften Beilegung des Bürgerkrieges: Erstens, weil kein gemeinsamer Modus des Interessenausgleichs gefunden werden konnte und zweitens, weil Vertrauen und Erwartungssicherheit nicht aufgebaut werden konnten – auftretende Schwierigkeiten führten immer wieder zu einem Kollaps der Friedensverhandlungen. Die Gewalt des Bürgerkrieges entfernte sich zudem seit 1983 immer weiter von dessen Ursachen. Es entwickelten sich Eigendynamiken, die vielfach ihren eigenen „Gesetzen“ (etwa dem der Rache) folgen und Gewalt über Raum und Zeit stabilisieren.

So kann eine offene Ethnisierung von Politik diametral unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen, je nachdem in welchem Rahmen Ethnizität imaginiert wird. Es unterscheiden sich sowohl die Ziele, die Strukturen wie auch historische Genese ethnisierter Interaktionssysteme.

In Malaysia/Sabah diente Ethnisierung, die nach anfänglichem Zögern Einzelner mit der Zustimmung aller ethnischen Gruppen vorangetrieben wurde, einem dreifachen Ziel: (1) der Schaffung kohärenter Gruppen, die klare Gruppeninteressen vertreten und formulieren konnten, (2) der Sicherstellung konservativer Kontrolle über diese Gruppen und damit der Verhinderung ethnisch basierter Radikalisierung, sowie (3) dem Aufbau eines kooperationsfokussierten Interaktionsrahmens zwischen den dergestalt disziplinierten Gruppen. Es handelt sich im wesentlichen die Schaffung eines ethnizitätsbasierten politischen Systems, in dem das Interaktionssystem praktisch zeitgleich mit der politischen Organisation der ethnischen Gruppen entwickelt wurde. Dies gilt nicht nur für die Föderation Malaysia, sondern gleichermaßen für die Entwicklung des politischen Systems Sabahs und die Interaktion zwischen Föderations- und Gliedstaatsebene.

Demgegenüber findet sich auf Sri Lanka ein deutlich anders geartetes Muster der Ethnisierung, in dem die ethnische Mehrheit (1) unilateral eine auf politische Hegemonie abzielende Ethnisierung initiierte, (2) den liberaldemokratischen Rahmen der Polity durch Ethnisierung zu stratifizieren, d.h. zu eigenen Gunsten asymmetrisch zu verformen strebte, (3) die eigene Ethnie und deren Identität zum nationalen Fundament der Staatsbildung erklärte und damit ein gleichrangiges Neben- und Miteinander ethnisch verfasster Gruppen ausschloss. Die Ethnisierung der Polity erwies sich hier als ein zeitlich versetzter Prozess, in dem die zunehmend marginalisierten signifikanten Anderen (i.e. die Tamilen) ihre eigene Ethnizität erst in einem Prozess der reaktiven Ethnisierung und Nationenbildung politisierten.

Wenn und soweit man Ethnisierung als eine Form der Schaffung von sozialem Kapital begreift, lässt sich für Malaysia also eine Balance zwischen dem intra-ethnische Integration vertiefenden „bonding-capital“ und dem, inter-Gruppen Kommunikation ermöglichenden, „bridging social capital“ konstatieren. Demgegenüber wurden in Sri Lanka die Bande innerhalb der

ethnischen Gruppe der Singhalesen zwar vertieft, gleichzeitig aber auch die zu Beginn der Souveränität noch bestehenden Brücken zwischen den Gruppen abgerissen.

Die Philippinen unterscheiden sich insofern von den beiden anderen Ländern, als die Polity dort formal nicht ethnisiert wurde, sondern dem westlichen, Ethnizität privatisierenden, Modell folgte. Eine politisch induzierte Reduktion der Transaktionskosten von Gruppenbildung und Kommunikation über Ethnizität fand bis zur Bildung der MNLF-Guerilla nicht statt. Religiös fundierte Ethnizität bildete einen latenten, aber keinen offen aktualisierten Hintergrund staatlicher Politik. Die Verdrängung der Muslime aus vielen der von ihnen traditionell bewohnten Gebiete erfolgte ohne eine in ethnischen oder religiösen Kategorien formulierte Ideologie. Auch der muslimische Widerstand, bis Anfang der 1970er Jahre getragen von der muslimischen Aristokraten-Klasse der Datus, wurde in einem „liberalen“, nicht ethnischen Rahmen geleistet. Da die muslimischen Datus gleichzeitig als herrschende Klasse vom philippinischen Staat kooptiert und als Individuen in den konkurrierenden Parteien der *Nacionalistas* sowie *Liberalistas* organisiert waren, kam es durchgängig nicht zu einer religiös basierten Solidarisierung. Protest gegen Marginalisierung ist vielmehr im Kontext eines Politikstils zu verstehen, der auf die Maximierung der Interessen jedes einzelnen Datus abzielte. Genau deshalb verliefen die Konfliktlinien in dieser Frage vielfach auch nicht zwischen Christen und Muslimen, sondern zwischen den politisch konkurrierenden Lagern auf nationaler Ebene – d.h. den *Nacionalistas* und *Liberalistas*. Durchgängig fanden sich Zweckbündnisse, in denen christliche und muslimische Politiker zur Durchsetzung ihrer gemeinsamen Klasseninteressen agierten. Im Effekt traten sie als Verfechter muslimischer Interessen genau dann auf, wenn dies mit ihren anderen politischen Interessen korrelierte, wenn es also aus politischen Gründen nützlich erschien, ein gemeinsames Anliegen der Muslime zu behaupten und im politischen Raum zu vertreten. Für die muslimischen Datus war es unter Transaktionskostengesichtspunkten sinnvoller, sich mit der nationalen, aber auch der in Mindanao beheimateten christlichen Oligarchie auf der Grundlage der gemeinsamen oligarchischen Interessen auseinanderzusetzen, als eine ethnokulturell fundierte Position als Interessenvertreter der Moros aufzubauen, durch die sie sich von der christlichen Oligarchie isoliert hätten.

Eine umfassende Ethnisierung findet sich folgerichtig erst bei der muslimischen Gegenelite, die den Aufbau einer ideologisch unterfütterten Streitmacht leitete, mit der der philippinische Staat dann ab 1972 herausgefordert wurde. Die nach 1972 weiterhin die lokalen politischen Strukturen ausfüllenden muslimischen Elite-Politiker verharrten jedoch auch in den Jahrzehnten des Bürgerkriegs in den alten kognitiven Mustern, durch die sie in die nationalen politischen Netzwerke eingebunden waren. Zu keinem Zeitpunkt fand

sich ein Versuch, die Stimmen der Muslime etwa in einer Partei zu bündeln. Selbst die MNLF-Guerilla reintegrierte sich nach dem 1996 abgeschlossenen Friedensvertrag in dieses System. Die MNLF wurde nicht in eine Partei umgewandelt, die nun im parlamentarischen Rahmen als Vertretung der Interessen der Muslime hätte auftreten können. Vielmehr traten ihre führenden Vertreter als Individuen den auf nationaler Ebene bestehenden Parteien und Parteienbündnissen bei. Sie replizierten damit das Muster, mit dem sich die traditionellen muslimischen Eliten in den Netzwerken politischer Macht integrierten – mit dem Effekt, dass sie als Kollektiv geschwächt wurden und ihre Interessen nur noch als Einzelne im Sinne lokaler Interessen in den politischen Prozess einbringen und durchsetzen konnten.

Nun kann Ethnisierung auch der Stabilisierung intra-ethnischer Elitepositionen, wie auch der Legitimation von Ansprüchen von Gegeneliten dienen. Derartige Prozesse finden sich in unterschiedlichen Ausprägungen in allen drei Fällen.

In Malaysia dominiert auf nationaler wie in Sabah auf Gliedstaatsebene eine enge Allianz von Repräsentanten der verschiedenen ethnischen Gruppen, die auf einem orthodoxen Links-Rechts-Schema entweder als konservativ oder aber als Repräsentanten eines technokratischen Entwicklungsverständnisses begriffen werden können. Auf beiden Ebenen wurde mittels der forcierten Politisierung von Ethnizität in einem auf Kooperation angelegten „Machtkartell“ ethnischer Eliten das Entstehen politisch organisierter Gegeneliten weitgehend verhindert. In Sri Lanka findet sich, wie dargestellt, eine gänzlich andere Form der Ethnisierung durch die politische Elite der Mehrheitsethnie. Der politische Raum innerhalb der Gruppe der Singhalesen wurde von traditionellen politischen Eliten besetzt, die über die Ethnisierung der Politik erfolgreich eine Modernisierung ihres Anspruchs auf politische Führerschaft fortschrieben. Innerhalb der tamilischen Minderheit findet sich eine forcierte Ethnisierung jedoch erst seit den 1970er Jahren als Projekt, mit dem eine Gegenelite der etablierten tamilischen politischen Klasse ihren Führungsanspruch streitig machte – mit dem Argument, dass sie dem ethnisch begründeten hegemonialen Anspruch der Singhalesen keine eigene, ethnisch fundierte, Nationsbildung entgegengestellt und von daher die kollektiven Interessen der Tamilen verraten habe. Dieses Muster korrespondiert zum philippinischen Fall, in dem auch zunächst eine an der Identität der christlichen Mehrheit ausgerichtete nationale Identität aufgebaut wurde, wengleich ohne die in Sri Lanka prominente ideologische Überhöhung und Sakralisierung des Mehrheitsnationalismus. Wie in Sri Lanka wurde das Potenzial der askriptiv fundierten Gegenidentität hier erst von einer Gegenelite innerhalb der bedrohten Minderheitsgruppe aktualisiert, die damit gleichermaßen den Herrschaftsanspruch des Staates, wie den Vertretungsanspruch der traditionellen Elite der eigenen ethnischen Gruppe in Frage stellte. Anders als im Falle Sri Lankas

spielte Ethnisierung jedoch keine Rolle für die Legitimation des Führungsanspruchs der christlichen Elitepolitiker innerhalb ihrer eigenen Gruppe.

### **3.5.5 Die Bedeutung unterschiedlicher Strukturierungsformen der nationalen Politik für das Management ethnischer Pluralität**

In allen drei Fallstudien, die in diesem Kapitel präsentiert worden sind, liegt ein zentraler Fokus auf den Interaktionsmustern zwischen der nationalen und der lokalen bzw. regionalen Ebene der Politik. Gerade hier finden sich, durch die innere Struktur der nationalen Elite bestimmte, auffällige Unterschiede zwischen Malaysia auf der einen und Sri Lanka bzw. den Philippinen auf der anderen Seite.

Anders als in den beiden, durch Bürgerkriege geprägten Ländern, findet sich in Malaysia auf nationaler Ebene eine mehrere Ethnien, darunter die der potentiell gefährdeten Peripherien, umspannende Regierungallianz. Auch ist die Balance ethnischer Interessen explizites Politikziel der interethnischen Kooperation in der Barisan Nasional. Eine Politik die sich die Durchsetzung muslimischer/malaiischer Interessen zur Aufgabe machte, wurde durchgängig in den übergeordneten Rahmen interethnischer Kooperation eingepasst und damit in ihrer Radikalität beschränkt.

Demgegenüber wird die nationale Politik in den beiden anderen Ländern de facto durch die Mehrheitsethnie dominiert. In beiden Ländern gilt auch keine informelle Selbstbeschränkung bei der Verfolgung kollektiver Interessen, wenn dadurch die Interessen der Minderheiten signifikant beschädigt und der interethnische Frieden bedroht würden. In Sri Lanka, aber auch in den Philippinen spielen Repräsentanten der marginalisierten Gruppen der Tamilen bzw. Muslime politisch auf nationaler Ebene keine Rolle. Ihnen fehlt gleichermaßen die Fähigkeit wie auch der Wille zur kollektiven Organisation auf Gruppenbasis. Sie sind durchweg an nachgeordneter Stelle in paternalistische Netzwerke integriert, aus denen sie individuellen Gewinn ziehen und in begrenztem Sinn auch für ihre lokale Klientel Vorteile erlangen können. Für die strukturellen Interessen der Gruppe als Ganze bringt ihr Handeln jedoch kaum etwas. Hinzu kommt in beiden Fällen ein politisches System, das auf der Basis der kleinstmöglichen Mehrheit funktioniert und dementsprechend win-win Optionen der Konfliktbearbeitung nicht anstrebt. Im Wesentlichen dominieren unilaterale Strategien der Interessenmaximierung auf der Basis kleinstmöglicher Allianzen.

Wo sich die Föderationsregierung in Kuala Lumpur, wie auch die Gliedstaatsregierung in Kota Kinabalu als multiethnische Mischung erweisen und eine Politik des Interessenausgleichs der konkurrierenden Ethnien anstreben,

erweisen sich die nationalen Regierungen in den beiden anderen Fällen in der Praxis weitestgehend als Repräsentantinnen der Mehrheitsethnie.

### 3.5.6 Arenen und Prozesse des Konfliktaustrags

Als deutlich unterschiedlich erweisen sich die Arenen innerhalb derer die Konflikte um Autonomie und Teilhabe der Peripherie in den verschiedenen Ländern ausgetragen werden.

Diese bleiben in Malaysia und Sabah weitestgehend auf die Gremien parlamentarischer Politik beschränkt, innerhalb derer Protest kanalisiert und befriedigt wird. Der zentrale Unterschied zu den anderen beiden Ländern scheint in der relativ hohen Reaktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems zu liegen, das, wenngleich manchmal mit deutlicher Verzögerung durch selektives Nachgeben auf Protest reagiert. Diese Reaktionsfähigkeit ist sowohl auf lokaler, als auch auf nationaler Ebene gegeben. Bestimmte Handlungsmuster, die im Fall der Philippinen und Sri Lankas erst Protest und später Rebellion herausforderten, sind im malaysischen Kontext schlichtweg „undenkbar“, so insbesondere Transmigrations-Programme, mit denen der Bevölkerungsdruck in einzelnen Regionen zu Lasten der Eigentumsrechte der indigenen Bevölkerung in anderen, spärlich besiedelten Regionen gemildert werden soll.

Von zentraler Bedeutung dürfte sein, dass in Malaysia weder von der Zentralregierung gegenüber der Provinzregierung, noch innerhalb des Gliedstaates gegenüber den schwächeren Gruppen dauerhaft eine Gewinnmaximierungsstrategie der starken Gruppen durchgesetzt wurde. Durchgängig reagierte die dominante Seite in Intergruppenkonflikten gemäßigt in dem Sinne, dass die fundamentalen Bedürfnisse der Minderheiten bzw. der relativ benachteiligten Gruppen berücksichtigt wurden. Grosso modo konnten auch deren status quo-orientierten politischen Repräsentanten auf der parlamentarischen Ebene Einfluss ausüben.

Auf nationaler wie auf Gliedstaatsebene blieb es auch für die Repräsentanten der ethnischen Minderheiten immer lohnend ihre Positionen im parlamentarischen Rahmen einzubringen. Weil sie gegenüber ihrer Klientel immer wieder Erfolge der parlamentarischen Arbeit vorweisen konnten wurden sie als politische Repräsentanten und das Parlament als Arena politischer Auseinandersetzung immer wieder legitimiert. Eine Gegenelite, die eine Interessenvertretung jenseits des parlamentarischen Raumes angestrebt hätte, konnte sich nicht ausbilden, weil zum einen die Erfahrungen/Perzeptionen von Deprivation und Marginalisierung nicht ausgeprägt genug waren und zum anderen der parlamentarische Rahmen von allen Bevölkerungsgruppen als einzig legitimer und ausreichend erfolgversprechender Rahmen politischer Interessenvertretung angesehen wurde.

In den Philippinen wie Sri Lanka muss demgegenüber der Weg durch die Parlamente als weitgehend erfolglos gewertet werden. In keinem der beiden Länder gelang es den etablierten Politikern der ethnischen Minderheiten, Politiken, die den Interessen ihrer Bevölkerungsgruppen fundamental zuwider liefen, im parlamentarischen Rahmen zu stoppen. Dadurch wurden zum einen sie selbst als Repräsentanten ihrer Klientel, zum anderen die Institutionen parlamentarischer Politik als Vehikel effektiver Interessenrepräsentation delegitimiert. Da Interessenpolitik innerhalb des parlamentarischen Rahmens keinerlei positive Effekte in Bezug auf die Sicherstellung eigener vitaler kollektiver Interessen zeitigte, findet sich in beiden Fällen eine Ausweitung der Arenen und Mittel zur Verfolgung von Minderheiteninteressen. Dieser Wechsel von Arenen und Mitteln der Interessenvertretung wurde jedoch nicht von den traditionellen Eliten der ethno-kulturellen Minderheiten getragen, sondern von Gegeneliten, die Politik in einem revolutionären Gewand neu dachten.

Doch unterscheidet sich nicht nur der erfolgreiche Fall einer Parlamentarisierung ethnischer Interessenpolitik, Malaysia; von den beiden anderen. Zwischen den Philippinen und Sri Lanka finden sich gerade in Bezug auf die Rolle parlamentarischer Politik für den Umgang mit ethnischen Minderheiten wie auch die Rolle von Ethnizität im parlamentarischen Diskurs deutliche Unterschiede.

So spielen der Bürgerkrieg und die Politik gegenüber den Tamilen in Sri Lanka für die politische Auseinandersetzung zwischen den großen singhalesischen Parteien eine zentrale Rolle. In dem parlamentarische Politik unterfütternden öffentlichen Raum, d.h. im Referenzrahmen parlamentarischen Handelns, kommt dem Konflikt eine zentrale Rolle zu. Gerade die religiös verankerte Zivilgesellschaft, insbesondere der buddhistische Klerus, hatte und hat eine Schlüsselrolle für die Genese und Aufrechterhaltung radikaler Interpretationsmuster, die einer Kompromisslösung und damit einem Ende der Gewalt entgegenstehen. Kompromissbereitschaft der Regierung wird im Kontext eines inzwischen Jahrzehnte alten beständigen und wechselseitigen Prozesses des ethnic-outbidding von der jeweiligen Opposition durchgängig als Verrat an der religiös überhöhten Sache der Singhalesen gedeutet und dadurch, vielfach mit aktiver Unterstützung der „Straße“ und insbesondere des buddhistischen Klerus, unterminiert. Mobilisation gegen kompromissbereite Positionen war an den Wahlurnen durchgängig erfolgreich. Die Bereitschaft zu bedeutenden Kompromissen tendierte folglich gegen Null. In diesem Sinne kann Sri Lanka als Paradebeispiel für die Gefahren von ethnic-outbidding in einer demokratisch verfassten ethno-religiös gespaltenen Gesellschaft gelten. Dass das so ist, liegt jedoch weder an der demokratischen Verfasstheit an sich, noch allein an der Sakralisierung von Nation und Staat durch die Mehrheitsethnie, sondern am Zusammenspiel dieser beiden Faktoren.

Dies illustriert der Vergleich mit den Philippinen. Obgleich auch hier der Staat und die Nation in den kognitiven Kategorien der Mehrheitsreligion/-ethnie gedacht werden, fehlt die ideologische Schärfe und die bewusste Sakralisierung. In der Folge fehlt auch weitgehend die ethnische bzw. religiöse „Aufrüstung“ von Staat und Nation, die in Sri Lanka seit den späten 1940er Jahren des 20. Jahrhunderts zu beobachten ist. Die Begründung für diese ausgeprägte Differenz, durch die sich die Philippinen nicht nur von Sri Lanka, sondern gleichermaßen von ihren großen Nachbarländern – Indonesien, Thailand und Kambodscha – unterscheiden, könnte in der unterschiedlich strukturierten historischen Erfahrung liegen. Sri Lanka hat, wie die anderen gerade erwähnten Länder im Unterschied zu den Philippinen eine imperiale und durch eine Hochreligion geprägte Geschichte. Im buddhistischen Königreich vereinte sich religiöse und weltliche Macht in der Kooperation des Klerus mit dem Staat, der dadurch in ein religiöses Gewand gehüllt wurde. Dieser Staat, bzw. dessen Hauptstadt wurde als Zentrum der Welt imaginiert. Wie Kreuzer in seiner Analyse der traditionellen Ordnung Thailands betont, wird

„der König als innerweltliche Entsprechung eines Bodhisatva, bzw. als der Gerechte König (Dharmaraja) begriffen und die Herrschaft des Königs mit einer Theorie der Wiedergeburt und der religiösen Verdienste begründet. [...] Diese Verortung der Legitimität des Königs im Buddhismus macht die Beziehung zwischen König und buddhistischen Orden zu einer für die Stabilität der Polity zentralen Beziehung. Auch wenn der König als Gott-König gedacht ist, so ist er doch nicht sein eigenes Gesetz, sondern [...] bleibt einem vorgegebenen Symbol- und Bedeutungssystem verpflichtet, das zu ändern nicht in seiner Macht liegt. [...] So ist denn die Beziehung von König und Sangha (Mönchsgemeinde) komplementär“ (Kreuzer 1996: 297).

Diese Analyse gilt ohne Abstriche für Thailand wie für Sri Lanka oder aber Kambodscha, sie hat sogar für Indonesien mit Abstrichen Bestand, da auch hier hinduistische und buddhistische Großreiche die Geschichte über Jahrhunderte hinweg geprägt haben. In jedem Fall bietet die Tradition ein Modell, mittels dessen der moderne politische Akteur Religion, Staat und Volk unter dem kognitiven Schema von Einheitlichkeit, Homogenität und Hierarchie denken kann. In Thailand und Kambodscha avancierte der Buddhismus zur Staatsreligion, und in Sri Lanka gibt es immer wieder starke politische Bewegungen genau diesen letzten Schritt zu gehen, durch den die religiöse Hegemonie des Buddhismus und seine enge Verbindung mit dem Staat offiziell festgeschrieben würde. Schon jetzt heißt es im relevanten Art. 9 der Verfassung: „The Republic of Sri Lanka shall give to Buddhism the foremost place and accordingly it shall be the duty of the State to protect and foster the

Buddha Sasana, while assuring to all religions the rights granted by Articles 10 and 14(1)(e)“ – eine Formulierung, die den Buddhismus zur „inoffiziellen Staatsreligion“ Sri Lankas macht.

Worin sich Sri Lanka von den anderen hier benannten buddhistischen Ländern unterscheidet, ist durch das Fehlen eines Königs. Die insbesondere in Thailand vorhandene Balance zwischen König und Sangha ist in Sri Lanka zerbrochen. Zwar basiert die Autorität des Königs in Thailand darauf, als *buddhistischer* König anerkannt zu sein, doch stellt er genau deshalb der Sangha auch eine eigenständige, letztere begrenzende Macht gegenüber. Demgegenüber verfügen die sri lankanischen Politiker über keine aus der Tradition hergeleitete Autorität, die sie der Sangha entgegenstellen könnten. In dem Maße, wie sie die Vision einer buddhistischen, singhalesischen Nation entwickeln und die Polity entsprechend restrukturieren, werden sie direkt abhängig von der Sangha, da diese allein die Verbindung zur Tradition herstellen kann. Politik wird damit nicht nur durch religiöse Sprache und kognitive Muster „imprägniert“, sie verliert auch ihre eigenständige Legitimation und wird von der Legitimation durch die Sangha abhängig, ohne dass sie diesen, wie etwa der traditionelle König, auf Augenhöhe entgegentreten könnte. Die zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen Religion und Politik bestehende Autonomie bricht in dem Sinne in sich zusammen, als der religiöse Raum den politischen infiltriert und religiös bestimmte Dynamiken der Inklusion und Exklusion, der Imagination von Gemeinschaft, Legitimität und Herrschaft das den politischen Institutionen zugrunde liegende säkulare und demokratische Modell politisch unterminieren, partiell mit neuen Bedeutungen überschreiben, oder sogar in Teilen ablösen. So findet sich ein wiederholter Prozess, in dem radikalbuddhistische Sangha mit wechselnden originär politischen Akteuren Allianzen bilden, um Kompromisslösungen im Konflikt mit den Tamilen zu verhindern. Als von politischer Seite nicht intendierter Nebeneffekt dieser „unheiligen“ Allianzen findet sich eine substanzielle Radikalisierung der ethno-religiösen Codes, der den politischen Raum in wachsendem Maß bestimmt und eine immer offenere Politisierung der Sangha, die schließlich vor wenigen Jahren in der Gründung einer reinen Mönchspartei und in deren Einzug ins Parlament mündete, von wo sie zweitweise als Partner der Regierungallianz die weitere religiöse Formierung und Schließung des Systems anvisiert.

Demgegenüber ist das Christentum zwar eindeutig das zentrale kognitive Fundament der philippinischen Gesellschaft doch fehlt hier vollständig die imperial interpretierbare traditionelle politisch-religiöse Ordnung, die relativ problemlos die Sakralisierung des Staates und der Nation über einen Rekurs auf eine heilige und imperiale indigene Staatstradition hätte ermöglichen können. Die soziale Organisation der später christlichen Philippinen war bis zum Eintreffen der Spanier weitestgehend auf die Ebene kleiner, netzwerkartig

verbundener Gemeinschaften beschränkt geblieben, die mehrere hundert, bestenfalls mehrere tausend Menschen umfassten. Einzige Ausnahme hiervon waren ausgerechnet die damals schon islamisierten Handelsstädte; z.B. Sulu und Cotabato im Süden und das spätere Manila im Norden. So fehlt, anders als in Sri Lanka, in den Philippinen ein indigenes Modell staatlicher Organisation, das im Bilde eines modernen Nationalstaates re-formierbar gewesen wäre. Die Imagination von Staat und nationaler Gemeinschaft bleibt auf zwei Symbolkomplexe fokussiert, die sich die Filipinos zu eigen gemacht haben, die aber nicht als indigene Tradition essentialisiert und als primordial imaginiert werden können: der moderne Staat (in seiner spezifischen Ausprägung als „liberale Demokratie“) und das Christentum.

Für eine Politik des ethnic-outbidding fehlt in den Philippinen noch aus einem weiteren Grund die Basis. Der „lokalistische“ Charakter der Politik macht diejenigen Themen, die zumindest scheinbar „nur“ einige Regionen im Süden betreffen, für die Bevölkerung in den anderen Regionen der Philippinen zu einem „Nicht-Thema“. Weder die Straße noch die Wahlstimmen lassen sich über eine Radikalisierung von Positionen zum Moro-Thema als Ressource im intra-elitären Machtkampf nutzen. Da die zentrale Konfliktlinie in den Philippinen im Bewusstsein der großen Masse der Mehrheitsethnie anders als in Sri Lanka nicht zwischen den ethnischen Gruppen, sondern den gesellschaftlichen Klassen verläuft, bleibt das mobilisatorische Potenzial von Ethnizität weitgehend auf die Minderheitengruppe der Muslime beschränkt, aus deren Sicht dem Konflikt zwischen den Klassen weitaus weniger Bedeutung zukommt als dem zwischen ihrer benachteiligten Religionsgruppe und der Majorität der christlichen Filipinos.

Der Blick auf Prozesse und Akteure in der Verhandlungs- und Gewaltarena illustriert, dass das äußere Erscheinungsbild der zwei lang andauernden Konflikte durchaus einige Ähnlichkeiten aufweist, wie ja auch das Verhalten der nationalen Regierungen vor dem Beginn der bewaffneten Rebellionen (1972 bzw. 1984) in beiden Fällen durch den ausgeprägten Willen zur mehrdimensionalen Marginalisierung der die nationalen Peripherien bevölkernden ethnoreligiösen Minderheiten getrieben zu sein scheint.

Der Blick auf die Details verdeutlicht jedoch auch, dass es wohl kaum weniger Unterschiede als Gemeinsamkeiten gibt. Erstere reichen vom Stil der Ethnisierung nationaler Politik, über die genauen Formen des inneren Kolonialismus bis hin zur Strukturierung des politischen Raumes und der daraus folgenden unterschiedlichen Akteurskonstellationen. Auch die Bürgerkriegsdynamiken scheinen trotz mancher Übereinstimmungen, stärker durch die spezifischen Eigenheiten der zwei Fälle geprägt zu sein, als durch verallgemeinerbare Muster.

Wie und warum diese Unterschiede zustande kommen, warum die verschiedenen Akteure jeweils bestimmte Strategien wählten, soll Gegenstand

des nächsten Kapitels sein, in dem zumindest signifikante Teile der kognitiven Grundlagen der gerade vorgestellten Strukturen, Akteure und Prozesse herausgearbeitet werden.

Dass politische Eliten unterschiedlich mit dem in ihre Hände gelegten Machtpotential, wie auch den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln der Manipulation umgegangen sind, ist durch die in diesem Kapitel durchgeführte Struktur- und Prozessanalyse mehr als deutlich geworden. Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, worauf diese Unterschiede zurückzuführen sind. Warum schrecken manche vor Handlungsmustern zurück, die andere bedenkenlos einsetzen? Wie kommt es, dass sich nicht nur individuelle Unterschiede in Bezug auf Handlungsmuster ausmachen lassen, sondern dass politische Eliten unterschiedlicher Länder, vor strukturell ähnliche Situationen gestellt, auf jeweils eigene und „landestypische“ Art verhalten? Um diese Fragen zumindest in Ansätzen beantworten zu können – und mehr kann hier nicht angestrebt werden – blicken wir im folgenden Kapitel auf die kognitiven Fundamente der Strukturen, des Akteurshandeln und der komplexen Interaktionsprozesse, die in diesem Kapitel herausgearbeitet worden sind. Wir fokussieren bei unserer Erklärung von Akteurshandeln dabei auf jeweils eine unseres Erachtens erklärungs mächtige kulturelle „Mastervariable“ und die um sie gruppierten Bedeutungsmusters.