

FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

**Den Frieden an den Wurzeln packen - Friedliche
Konfliktlösung in Süd- und Südostasien**
Eine Tagungsdokumentation

Klaus Fritsche (Hrsg.)

-

Die Meinungen, die in den vom Asienhaus herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Die hier zusammengestellten Vorträge sind Ergebnis des Tagesseminars
Den Frieden an die Wurzel packen - friedliche Konfliktlösung in Süd- und Südostasien, das am 7. Juni
2002 in Bonn stattgefunden hat. Es wurde mit Unterstützung des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit durchgeführt.

© November 2002, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des
Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

asienstiftung@asienhaus.de

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-933341-17-5

-

**Den Frieden an den Wurzeln packen - Friedliche
Konfliktlösung in Süd- und Südostasien**
Eine Tagungsdokumentation

Klaus Fritsche (Hrsg.)

Asienhaus

Inhaltsverzeichnis

Über die Autoren	3
Vorwort des Herausgebers	5
Seminarbericht - Ist der Frieden an den Wurzeln zu fassen? Maike Grabowski, Berlin	7
Charakteristika ethno-kultureller Konflikte und Modi ihrer Bearbeitung Peter Kreuzer, Frankfurt	11
1. Ethno-kulturelle Konflikte als Konfliktkategorie	12
1.1 Ethnizität und ethno-kultureller Konflikt: eine Begriffsbestimmung	12
1.2 Charakteristika gewaltförmig ausgetragener ethno-kultureller Konflikte	16
1.2.1 Das Gewaltniveau von Bürgerkriegen	17
1.2.2 Sind Verhandlungslösungen von ethno-kulturellen Konflikten gewaltärmer als Siegfrieden?	17
1.2.3 Welchen Einfluß haben Interventionen von außen?	18
1.2.4 Die Rolle der Demokratie als Gewaltbremse	19
2. Wege der Konfliktbearbeitung	21
2.1 Die Wachstumsindustrie der Workshop-Ansätze und Peace-camps	22
2.2 Strukturelle Ansätze zur Bearbeitung ethnokultureller Konflikte	25
2.2.1 Consociational power-sharing	26
2.2.2 Integrative power-sharing	27
2.2.3 Einigendes und Trennendes der Ansätze der Machtteilung	27
2.3. Kulturalistische Ansätze	30
3. Konfliktbearbeitung und Zivilisierung: ein inkrementaler Prozeß	32
Moro-Widerstand & Krisenprävention in den Südphilippinen Rainer Werning, Köln	35
1. Präspanisches Erbe	35
2. Kolonialschacher	35
3. Mit Feuer und Schwert gegen die "Wilden"	36
4. Peripherisierung & Widerstand	37
5. Arbeitsteilige "Aufstandsbekämpfung gegen den Terror" - Zivilgesellschaftliche Organisationen im Fadenkreuz der Militärs	38
6. Ausblick	40

Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung in ACEH	43
Klaus H. Schreiner, Brüssel	
1. Hintergrundinformationen zu Aceh	43
2. Genese des Konflikts	43
3. Analyse des Konflikts	45
4. Unabhängigkeitsbestrebungen in Aceh - Ursache oder Folge des Konflikts	46
5. Die Rolle der Zivilgesellschaft	47
6. Ausgrenzung der Zivilgesellschaft	48
7. Schlußfolgerungen und Empfehlungen	49
Frieden in Sri Lanka	51
Walter Keller, Dortmund	
1. Seit Mitte der 70er Jahre herrscht Krieg in Sri Lanka	51
2. Anerkennungskonflikt zwischen Singhalesen und Tamilen	51
3. Die Suche nach einer Lösung	52
4. Friedensinitiativen durch NRO	52
5. Aktivitäten von Religionsgemeinschaften	53
6. Initiativen durch politische Kräfte innerhalb Sri Lankas	53
7. Initiativen von "aussen"	54
7.1. Indien	54
7.2 USA	54
7.3 Andere Länder	54
7.4 UN	54
8. Initiativen durch die srilankische Geschäftswelt	55

Die Autoren

Maike Grabowski, Berlin, Mitarbeiterin des philippinenbüros im Asienhaus

Walter Keller, freier Gutachter, Mitarbeiter der "Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung". Seit über 20 Jahren Beschäftigung mit Südasiens, wo er viele Jahre gearbeitet und gelebt hat (darunter in Sri Lanka).

Peter Kreuzer, Dr., Mitarbeiter bei der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

Klaus H. Schreiner, Dr., Leiter des Europäischen Verbindungsbüros des internationalen NRO-Netzwerks INFID (International NGO Forum on Indonesian Development in Brüssel).

Rainer Werning, Dr., Politikwissenschaftler & Publizist, ist Mitarbeiter des Rheinischen JournalistInnenbüro (Köln) mit dem Schwerpunkt Südost- & Ostasien. Seit 1970 hielt er sich u.a. mehrfach & längere Zeit zu Studienzwecken auf Mindanao und im Sulu-Archipel auf.

Vorwort

Angesichts der großen Zahl bewaffneter innerstaatlicher Konflikte und ihrer negativen Folgen für die Menschen in den betroffenen Gebieten, ist der Begriff "friedliche Konfliktlösung" zu einem Schlüsselwort in der Friedensforschung wie in der internationalen Politik geworden.

Asienhaus und Asienstiftung haben sich in den letzten zwei Jahren dieses Themas unter einem besonderen Gesichtspunkt angenommen. Welche Anstrengungen werden auf zivilgesellschaftlicher Ebene unternommen, um zum gegenseitigen Verständnis beizutragen und den Konflikt sozusagen von unten auszutrocknen? Welchen Spielraum haben diese Initiativen und wie wirken sich nationale und internationale Politik auf den Konfliktverlauf aus?

Einen wichtigen Beitrag leistete dabei die von uns in Auftrag gegebene Studie "Peaceful Conflict Transformation - Civil Society Responses to the Conflict in Mindanao", die von den philippinischen Autoren Rafael R. Gomez, Fr. Eliseo Jr. u.a. verfaßt worden ist (erschienen als Focus Asien, Nr. 3/2001).

Daran anknüpfend wurde am 7. Juni 2002 in Bonn das Tagesseminar unter dem "Den Frieden an die Wurzeln packen - Friedliche Konfliktlösung in Süd- und Südostasien" durchgeführt. Die dort gehaltenen Vorträge präsentieren wir hier in überarbeiteter Form. Wir sind uns dabei bewußt, dass die Beiträge von Länge und Struktur her sehr unterschiedlich sind. Dennoch kann der Leser einen zusammenfassenden Überblick über die Forschungsdiskussion und eine Einführung in drei unterschiedliche Regionalkonflikte erwarten.

Wichtige Hinweise für die Behandlung dieses Themas und insbesondere zu einzelnen Regionalkonflikten bietet auch die Bibliothek des Asienhauses. Einen Katalog mit den Beständen zum Thema "ethnischer Konflikte" finden Sie - wie die anderen Bibliothekskataloge auch, im Internet unter <http://www.asienhaus.de/library>.

Klaus Fritsche
Essen, den 4. November 2002

freie Seite

Seminarbericht – Ist der Frieden an den Wurzeln zu fassen? Möglichkeiten und Hindernisse der zivilen Konfliktbearbeitung in Südost- und Südasiens

Maike Grabowski

Am 7. Juni 2002 fand im Haus der Kirche ein Studientag des Asienhauses zu dem Thema „Den Frieden an den Wurzeln packen- zivile Konfliktbearbeitung in Südost- und Südasiens“ statt. Die Teilnehmer/innen an diesem Tagesseminar setzten sich aus Vertretern entwicklungspolitischer und kirchlicher Nichtregierungsorganisationen, Studenten und Studentinnen der Regionalwissenschaft Südostasiens aber auch Vertreterinnen von Regierungsorganisationen wie der GTZ zusammen. Als Referenten sprachen Dr. Peter Kreuzer, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HFSK), Dr. Rainer Werning, Rheinisches Journalistenbüro Köln, Dr. Klaus Schreiner, von INFID, einem internationalen NGO Forum zur indonesischen Entwicklung und Walter Keller vom Südasiensbüro.

Ziel des Studientages war es sich mit den sozialen, machtpolitischen und ökonomischen Ursachen von Konflikten zu befassen, die in der Öffentlichkeit oft als religiös oder religiös legitimierte Konflikte empfunden werden. Der Schwerpunkt wurde dabei auf die Betrachtung der Friedensarbeit lokaler Friedensinitiativen, Religionsgemeinschaften, Nichtregierungsorganisationen und autonomer Basisorganisationen gelegt.

Einführend gab Dr. Peter Kreuzer einen empirisch vergleichenden Überblick über die Thematik gewaltbesetzter Konflikte, die Möglichkeiten internationaler Interventionen und die verschiedenen Ansätze zur Konfliktbearbeitung, je nach Art und Austragungsform des Konfliktes.

Anschließend stellten Rainer Werning, Klaus Schreiner und Walter Keller Ansätze und Hindernisse der zivilen Konfliktbearbeitung aus Mindanao in den südlichen Philippinen, Aceh in Indonesien und Sri Lanka vor.

In ihren Fallbeispielen hoben die Länderreferenten hervor, dass es sich keinesfalls um religiöse Konflikte handelt, sondern um einen Ausdruck Peter Kreuzers zu verwenden, um „identitätsbestimmte Konflikte“ oder auch Anerkennungskonflikte, die sich um widerstreitende ökonomische, politische oder kulturellen Interessen drehen, bei denen die Religion jedoch dazu benutzt wird, die Bevölkerung zu polarisieren und entlang religiöser Trennlinien zu mobilisieren. Das heißt: Die Religion wird als Mittel zur Gruppen- und Feindbildung zu politischen Zwecken genutzt. Der Konflikt kann also von der Bevölkerung durchaus als ein religiöser empfunden werden, da sich - je länger der Konflikt andauert - eine verhärtete Feindseligkeit und Vorurteilsschwere zwischen den kontrahierenden Gruppen aufbaut, die ihre Religion als identitätsbestimmenden Faktor konstituieren.

Die Kraft der Zivilgesellschaft?

Welche Möglichkeiten haben nun zivilgesellschaftliche Gruppen wie NGOs; Kirchen und autonome Basisorganisationen diese doch meist schon seit Jahren schwelenden Konflikte im Sinne einer konstruktiven Konfliktbearbeitung anzugehen?

Das Bild das die Referenten zeichneten wirkt auf den ersten Blick nicht sehr positiv.

Bemängelt wurde insbesondere, dass auch mit im besten Falle größten Bemühungen von zivilgesellschaftlicher Seite, ohne strukturelle Veränderungen von Seiten der Regierung, die sozialen, politischen und ökonomischen Ungleichheiten, die meist als Auslöser und Ursachen von Konflikten identifiziert wurden, nicht beseitigt und somit auch kein nachhaltiger, auf Kooperation gründender, interessenausgleichender Frieden geschaffen werden kann, in dem Konflikte auf gewaltfreie Art ausgetragen werden.

Das Problem liegt nun darin, dass von Seiten der Regierung und/oder des Militärs meist wenig Anstrengungen unternommen werden

die in ihrem Land ausgetragenen Konflikte zu einem stabilen Ende zu bringen. Grund dafür ist, dass die machtpolitischen Interessen konträr zu einem Interessensausgleich der Kontrahenten stehen.

Wie im Falle Mindanao oder auch Aceh, wo das Militär seinen Einfluss und auch seine finanziellen Mittel zum größten Teil aus dem Erhalt des Konfliktes zieht.

So müssen Mitglieder von NGOs, Studentenbewegungen oder Menschenrechtsgruppen Repressionen fürchten, wenn sie die Vorgehensweise von Regierung oder Militär kritisieren.

Aber auch die Korruptierbarkeit von zivilgesellschaftlichen Gruppen blieb nicht unausgesprochen. In Ländern oder Regionen wo der Lebensstandard der Bevölkerung meist unterhalb der Armutsgrenze liegt wird der in der Entwicklungszusammenarbeit hochbejubelte Ansatz der Partizipation oft als Label benutzt, um finanzielle Unterstützung zu erhalten, die nicht unbedingt bei den formulierten Zielgruppen landet.

Die große Stärke die zivilgesellschaftliche Bemühungen bei der Bearbeitung von gewalttätigen Konflikten jedoch hat, liegt laut Peter Kreuzer darin, dass sie auf normativer Ebene zu einer Festigung und Normalisierung des Konfliktes beitragen. Trotz dieser These kritisierte Herr Kreuzer, dass z. B. Workshops zwar kognitive Veränderungen bei Kleingruppen schaffen können, jedoch keinerlei Einwirkungen auf die Elite oder die gesamte Bevölkerung nach sich ziehen.

Das Fazit und die Forderungen

In der abschließenden Podiumsdiskussion, die von Anne Dietrichs vom Bildungswerk „Umbruch - für gewaltfreie Veränderung“ moderiert wurde, gingen die Referenten der Frage nach, wie sich die gemeinsamen Lehren und Erfahrungen die in den Vorträgen erörtert wurden handlungstheoretisch umsetzen lassen können. Dabei wurden sowohl die Voraussetzungen und Bedingungen für Handlungsmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Kräfte vor Ort selbst als

auch der externen Kraft der internationalen Zivilgesellschaft erörtert.

Die Rezepturen der Referenten zur Lösung der jeweiligen Konflikte fielen dabei recht verschieden aus.

Im Falle Sri Lanka plädierte Walter Keller für eine ausländische Vermittlung wie sie sich durch den Vermittlerstatus Norwegens gegenwärtig abzeichnet. Seiner Meinung könne nur durch eine aktive Beteiligung von Mediatoren, deren Einsatz durch den Druck der internationalen NGO-Szene vorangetrieben werden müsse, ein Ausweg aus der derzeitigen Konfliktsituation geschaffen werden. Gleichzeitig warnte er jedoch vor einer Art „humanitären Run“, der bei der Mittelverteilung neue Konflikte oder Korruption unter den zivilgesellschaftlichen Kräften heraufbeschwören könnte.

Dr. Klaus Schreiner hingegen führte aus, dass erst eine klare Analyse der Konfliktursache und jenseits „religiöser Verbrämung“ erfolgen müsse und die Interessenslage der lokalen Eliten erkannt und diese in den Prozess der Konfliktbearbeitung miteingebunden werden müssten, damit für die zivilgesellschaftlichen Kräfte ein sozialer Raum geschaffen werden könne, in dem sie frei agieren können. Damit setzte er sich von Walter Keller ab; ihm zufolge bedürfen interne Probleme auch einer internen Lösung. Statt Intervention müsse durch die Schaffung einer internationalen Öffentlichkeit, so betonte auch Rainer Werning, eine Internationalisierung des Konfliktes angestrebt werden, und durch ausländischen Druck bestimmte „Sensibilitäten“ der herrschenden Eliten angesprochen werden.

Klar ist, nur wenn zivilgesellschaftliche Gruppen stärker in den Friedensfindungsprozess auf der politischen Ebene miteinbezogen werden, kann ein sozialer Raum geschaffen werden, der es ihnen ermöglicht ihre Arbeit im Sinne einer strukturellen Umschichtung ungleicher Verhältnisse auszuweiten. Die große Stärke der vor Ort arbeitenden NGO's, basisdemokratischen Gruppen und kirchlichen Initiativen liegt nichts desto trotz darin, dass sie versuchen den Frieden „an den Wurzeln zu packen“: Dort wo die Zivilgesellschaft unter

Kriegen leidet, die aus machtpolitischen Kalkül ausgetragen werden, und deren Drahtzieher diese Bevölkerung mit einem Schwarz-Weiß -Denken zu instrumentalisieren suchen.

Durch zivilgesellschaftliches Engagement wird es jedoch weiterhin eine Gegenkraft geben, die ihre Stimme gegen diese Verhältnisse erhebt und sich trotz aller Hindernisse für die Vision einer gewaltfreien und gerechten Gesellschaft einsetzt.

Charakteristika ethno-kultureller Konflikte und Modi ihrer Bearbeitung

Peter Kreuzer

Vor wenigen Jahren gelang es Samuel Huntington mit seinem Werk „The clash of civilizations“ weltweite Aufmerksamkeit zu erregen. In diesem Buch und in einem prominenten Artikel in *Foreign Affairs* beschwor er die Zukunft als drohenden Krieg konkurrierender Zivilisationen.¹ Bei den von ihm umrissenen Zivilisationen handelte es sich weniger um homogene Kulturräume als vielmehr um multikulturelle Großräume, die angeblich von den Werten einzelner Religionen geprägt worden sind. Faszinierend an der sich anschließenden Diskussion war, dass Huntingtons Thesen trotz fast einhelliger Ablehnung durch die Fachwelt in Politik und internationalen Medien reißenden Absatz fanden und innerhalb kurzer Zeit zu einem der führenden Wahrnehmungs- und Erklärungsmuster komplexer weltweiter politischer Verwerfungen avancierten.

Parallel zu dieser Diskussion, aber in ihr weitestgehend unreflektiert, findet sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts ein historischer Höchststand innerstaatlicher gewaltförmig ausgetragener Konflikte. Auch Anfang des neuen Jahrtausends ist ihre Zahl, obgleich gegenüber den frühen 90er Jahren deutlich gesunken, unvergleichlich größer als die Zahl zwischenstaatlicher Kriege.² Im Vergleich zu den Jahrzehnten davor verschob sich die kon-

fliktprägende Kraft von der politischen Ideologie hin zu Ethnizität und Religion.

Es lässt sich vermuten, dass Huntingtons Szenario eines Konfliktes zwischen den großen Kulturräumen eine stark simplifizierende und verzerrende Antwort auf die sichtbar wachsende Bedeutung, die gerade in den frühen 90er Jahren der ethno-kulturellen Dimension zur Bestimmung der Konfliktlinien zukam, war. Verzerrend war Huntingtons Analyse nicht deshalb, weil sie die Aufmerksamkeit auf die kulturelle Dimension gewaltsam ausgetragener Gruppenkonflikte gelenkt hat, sondern weil sie nicht zur Kenntnis nahm, dass derartige „ethno-kulturelle“ Konflikte nicht wie er prognostiziert auf zwischen-staatlicher, sondern auf der sub-nationalen Ebene (manchmal auch grenzüberschreitend) zwischen Teilsegmenten der jeweiligen Gesellschaften oder aber zwischen ethno-kulturellen Gruppen und der Staatsmacht stattfanden. Sie brachten mit hin keine Unverträglichkeit der großen Zivilisationen, sondern allenfalls die Zerbrechlichkeit multikultureller und multireligiöser Gesellschaften zum Ausdruck.

Obgleich sich ethno-kulturell geprägte Konflikte in allen Regionen der Welt finden, ist ihre Häufigkeit deutlich ungleich verteilt. Die weitaus überwiegende Zahl und die am gewaltförmigsten ausgetragenen Konflikte finden sich in den multikulturell besiedelten Regionen der Dritten Welt. Besonders hervorstechen Teile Afrikas und insbesondere Asiens. Hier findet sich nicht nur das Gros der gewaltsam ausgetragenen ethno-kulturellen Konflikte dieser Welt, auch in der globalen Kategorie der Bürgerkriege stellen Asien und Afrika die derzeit am stärksten betroffenen Regionen.

Forderungen nach nationaler Unabhängigkeit oder, weniger radikal, nach einem größeren Maß an Selbstverwaltung, nach administrativer, politischer und kultureller Autonomie, die von vielen ethno-kulturell

¹ Samuel Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York (Simon and Shuster), 1996.

² Präzise Zahlen finden sich in: Ted Robert Gurr, Monty G. Marshall, Deepa Khosla, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, (Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland) College Park, 2000.

bestimmten Gruppen in den letzten Jahrzehnten vorgetragen und oft auch mit gewaltsamen Mitteln angestrebt worden sind, haben sich in vielen Ländern Süd- und Südostasiens als zentrale prägende Bestimmungsfaktoren der Politik erwiesen. Kashmirischer und Sikh-Separatismus in Indien, tamilischer Separatismus in Sri Lanka, der Kampf der Kachin, Karen, Shan und vieler anderer Minderheiten in Burma, der Papuas, Ost-Timoresen und Acehnesen in Indonesien oder aber der Moros auf den Philippinen und der Tibeter und Uiguren in der VR China sind nur wenige Beispiele für eine umfassende Problematik gewaltförmiger oder auch ziviler Sezessionsbestrebungen, die etliche Staaten der Region vor eine Zerreißprobe stellen und mehr als deutlich machen, dass der Prozeß der Nationwerdung vielfach auch noch nach Jahrzehnten in den Kinderschuhen steckt, ja dass er vielleicht eine Chimäre ist, der nachzujagen alternative und im Einzelfall praktikablere Formen politischer Integration verunmöglicht.

1. Ethno-kulturelle Konflikte als Konfliktkategorie

Begründen ethno-kulturell legitimierte Konflikte³ im Rahmen der Kategorie in-

³ Um dem Einwand des Primordialismus zuvorzukommen, sei hier kurz ausgeführt, dass ich selbstverständlich nicht annehme, dass sich diese Gruppen tatsächlich durch entsprechende quasi-naturegegebene und unveränderliche Kriterien unterscheiden. Zentral ist aus meiner Sicht jedoch nicht die von außen vorgenommene Fremd-, sondern ihre Selbstzuschreibung. Wenn eine Gruppe eine entsprechende primordiale Fiktion aufbaut, dann wird sie wirkmächtig, solange sie für die Mitglieder der Gruppe als zentrales Mittel zur Welterklärung benutzt wird. Selbst wenn viele Mitglieder der Gruppe eine gewisse Distanz haben mögen, so ist es in affektiv aufgeladenen konfrontativen Situationen, in denen binäre Kategorisierungen vorherrschen, nicht möglich die Distanz zur behaupteten kollektiven Identität zum Ausdruck zu bringen. Konformitätszwang bewirkt dann auch bei skeptischen Mitgliedern identitätskonformes Rollenverhalten. Damit wiederum verstärkt sich die Bindekraft der Welterklärung. Einmal angelaufen ist die Gefahr eines eskalatorischen Zirkels sehr groß, der schließlich in einer totalen psycho-kulturellen

nerstaatlicher Konflikte eine eigene Kategorie? Sind gewaltförmig ausgetragene Konflikte zwischen durch Religion, Herkunft, eigene Kultur oder Sprache bestimmten Gruppen anders strukturiert als Auseinandersetzungen zwischen anders bestimmten Gruppen (z.B. durch Ideologie, „Klassen“ oder materielle Interessen)? Weisen sie ein anderes Gewaltniveau auf und nehmen einen anderen Verlauf und ein unterschiedliches Ende? Lassen sich Identitätskonflikte überhaupt isolieren, oder sollten sie nicht fruchtbarer als Interessenkonflikte interpretiert werden, da es ja auch bei ihnen um die Durchsetzung ökonomischer, politischer oder kultureller Interessen der religiös, sprachlich, durch Herkunft oder Kultur bestimmten Gruppen geht?

Ogleich bislang heftig umstritten, spricht inzwischen einiges dafür, Identitätskonflikte als eine eigenständige Konfliktkategorie zu sehen, ohne jedoch die im Normalfall durchgängig vorhandene Verschränkung von Gruppenidentität und konkreten Gruppeninteressen in Frage zu stellen.

1.1 Ethnizität und ethno-kultureller Konflikt: eine Begriffsbestimmung

Bevor ich mich den Charakteristika ethno-kultureller Konflikte zuwende gilt es zwei zentrale Konzepte etwas genauer zu spezifizieren: Ethnizität und ethno-kultureller (bzw. Identitäts-) Konflikt.

Ethnizität als Grundlage von Gruppenbildung findet sich immer dann, wenn als Unterscheidungskriterium Hautfarbe, Sprache, Religion „or some other attribute of common origin“⁴ angewandt werden. Clifford Geertz hat in einem Klassiker der Ethnologie eine umfassende Liste derartiger „primordialer Bindungen“ aufgestellt, durch die Identitätsgruppen begründet werden können: angenommene Blutsbande, Rasse, Sprache, regionale Herkunft, Religion, Sitten und Gebräuche.⁵ Für die meisten Mitglieder

Ordnung mit antagonistischer Frontstellung gegen die feindliche Out-group resultiert.

⁴ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, (Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1985), S. 41.

⁵ Clifford Geertz, *The integrative revolution: Primordial sentiment and civil politics in the new states*. ders. (Hg).

der ethnischen Gruppe wird ihre Identität mit der Geburt festgelegt (askriptive Identität). Ethnizität basiert damit „on a myth of collective ancestry, which usually carries with it traits believed to be innate. Some notion of ascription, however diluted, and affinity deriving from it are inseparable from the concept of ethnicity.“⁶ Wichtig ist, dass auch kulturell und religiös begründete Ethnizität quasi-genealogisch funktioniert, insofern, als die zunächst vielleicht durch geteilte Praktiken und/oder religiöse Überzeugungen geeinte Gemeinschaft sich über die Generationen hinweg zu einer Abstammungsgemeinschaft wandelt, da ihre Mitglieder (fast) ausschließlich untereinander heiraten. Häufig fällt die Differenzierung in die ethnischen Subkategorien (Sprache, Abstammung, Religion, Tradition etc.) schwer, da sich kategoriale Unterschiede kumulieren: religiös unterschiedene Gruppen sprechen andere Sprachen, abstammungsmäßig unterschiedene Gruppen folgen unterschiedlichen Religionen. Nicht selten jedoch sind diese Unterschiede a) fiktiv und b) wandelbar, denn ethno-kulturelles Identitätsbewusstsein ist „fließend und situationsgebunden. Es kann bald größere und es kann bald auch kleinere Einheiten umfassen.“⁷ Ethnizität entsteht in einem komplexen Prozess ineinandergreifender Fremd- und Selbstzuschreibung und konstituiert sich in der Abgrenzung von anderen ethnischen Gruppen. Ethnizität ist also ein Bewusstseinszustand. Ethno-kulturell bestimmte Gruppen „exist only inasmuch as people

perceive themselves as belonging to them.“⁸ Empirisch bedeutsam ist, dass ein Rekurs auf ethno-kulturelle Identitäten aufgrund seiner herausragenden affektiven Ladung weitaus stärker als alle anderen Formen sozialer Identitätsbindung in der Lage zu sein scheint als naturgegeben geglaubt zu werden. Ethnizität taugt mithin bestens "zur Rechtfertigung von Leiden, die man anderen zufügt und die man selbst erfährt.“⁹ Gleichwohl finden sich viele multiethnische Gesellschaften, in denen die ethno-kulturell umrissenen Gruppen friedlich zusammen leben. Ethnizität kann, muss aber nicht Grundlage für Konflikt sein.

Damit diese Verbindung entsteht, müssen ethno-kulturelle Selbst- wie auch Fremdzuschreibung in einen kommunalistischen kognitiven Horizont eingebunden sein. Der englische Begriff "communal" meint im Kontext ethno-kulturell fragmentierter Gesellschaften jemanden, "dessen ausschließliche Bindung an seine Volksgruppe gepaart ist mit aktiver Feindseligkeit gegenüber anderen Volksgruppen, mit denen er sich den geographischen und politischen Raum teilt." Kommunalismus bewirkt nicht nur eine Identifikation mit einer ethno-kulturellen Gemeinschaft, sondern auch "mit deren politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Interessen und Bestrebungen. Diese Identifikation geht einher mit einer starken Überzeugung, dass ihre Interessen von den Interessen anderer Gemeinschaften bzw. Volksgruppen nicht nur abweichen, sondern mit ihnen in tatsächlichem Konflikt stehen.“¹⁰ In einem kommunalistischen Kontext

Old Societies and New States: The quest for modernity in Asia and Africa. Glencoe, London (The Free Press, Collier-Macmillan), 1963, S. 105-157, insbesondere: S. 112-113.

⁶ Horowitz 1985, S. 52.

⁷ Karl-Heinz Kohl, Ethnizität und Tradition aus ethnologischer Sicht. In: Aleida Assmann, Heidrun Friese (Hgg.). Identitäten: Erinnerung, Geschichte, Identität 3. Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1998, S. 269-287, Zitat S. 275. Siehe hierzu auch Kumar Rupasinghe. Forms of violence and its transformation. In: ders, Marcial Rubio C (Hgg.). The culture of violence. Tokyo, New York, Paris (United Nations University Press), 1994, S. 14-40, insbesondere S. 19-23.

⁸ Ghia Nodia. Ethnicity and Nationhood. In: Theodor Hanf (Hg.). Dealing with Difference: Religion, Ethnicity, and Politics: Comparing Cases and Concepts. Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 445-456, Zitat S. 445.

⁹ Kohl, 1998, S. 286.

¹⁰ Beide Zitate Kakar, 1997, S. 13. Der Primat liegt eindeutig bei der geteilten ethno-kulturellen Identität, aus der heraus sich entsprechende Wahrnehmungsmuster in bezug auf die ökonomische, soziale und politische Strukturierung der Gesellschaft ableiten. Die Ähnlichkeiten zu Horowitz Definition von tiefgehend geteilten Gesellschaften (severely divided societies) ist unübersehbar. Auch hier dominiert das ethno-kulturelle Identitätsmoment, das anschließend als erklärendes Schema allen anderen gesellschaftlichen Dimensionen übergestülpt wird (siehe Donald Horowitz, Ethnic

werden mithin eine starke ethno-kulturelle Identitätsdimension mit einer starken Interessendimension verknüpft. Dabei meint Kommunalismus weniger eine objektive gesellschaftliche Strukturierung, sondern vielmehr eine kollektive gesellschaftliche Repräsentation durch die sowohl ein Ausgleich zwischen den Gruppen als auch ein Überschreiten, eine Entpolitisierung ethno-kultureller Identität verhindert wird. Es resultiert ein ethnisiertes politisches Bewusstsein, das sich in Demokratien (bzw. in quasi-demokratischen Mehrparteiensystemen) häufig in der Bildung ethno-kultureller Parteien und nicht selten zu einer zunehmenden Ethnisierung sämtlicher politischer Öffentlichkeit führt. Einmal eingeleitet, entwickeln ethnische Parteiensysteme eine Eigendynamik wachsender Konsolidierung der Identitätsgrenzen. Selbst vormals multi-ethnische Parteien zerfallen oder werden zur Ethnisierung gezwungen.

Horowitz skizziert die Dynamiken folgendermaßen: "Unless precautions are taken, democratic arrangements tend to unravel fairly predictably in ethnically divided societies If ethnic parties split off the flanks of a multiethnic party, the leadership of the multiethnic party may end the electoral process at that point by creating a single-party regime. Alternatively, ethnic parties contest divisive elections, which produce feelings of permanent exclusion on the part of those who are ascriptively locked out of office. These feelings are conducive to violent opposition: riots, plots, separatist movements. ... If party divisions persist, a see-saw coup may occur, provided the officer corps is composed differently from the civilian regime. Such a coup can also provoke violent opposition, civil or military, from ethnic groups that were formerly ascendant."¹¹ Demnach eignet sich gerade

eine offene, pluralistische Demokratie als Sprungbrett gesellschaftlicher Ethnisierung. Das Potential für ethno-kulturelle Konflikte.¹² findet sich in dem vielfach existierenden „ungleichen wirtschaftlichen und sozialen Austausch- und Konkurrenzverhältnis“¹³ zwischen ethno-kulturellen Gruppen. Die Konflikte bleiben so lange beschränkt, solange die einander gegenüberstehenden Gruppen sie als wirtschaftliche und soziale Konflikte wahrnehmen. Sie wandeln ihre Natur dann, wenn eine der konfliktierenden Gruppen sich auf der Grundlage gemeinsamer fundamentaler menschlicher Bedürfnisse (human needs) konstituiert. Als solche Bedürfnisse können Burton folgend (kollektive) Identität und Sicherheit begriffen werden. Zentral ist nun, dass „the onto-

gerkrieg funktionieren hat (am impliziten Vorbild Indiens und Sri Lankas) Jakob Rösel exzellent dargestellt (siehe: Vom ethnischen Antagonismus zum ethnischen Bürgerkrieg: Antagonismus, Erinnerung und Gewalt in ethnischen Konflikten, in: Trutz von Trotha (Hg.), Soziologie der Gewalt, (Sonderheft 37 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie) Opladen (Westdeutscher Verlag), 1997, S. 162-182.

¹² Diese bilden eine von mehreren Formen „innerstaatlicher“ Konflikte. Andere Formen sind ideologische Konflikte, die um soziale Ungleichheit zwischen Klassen zentrieren sowie Regimetypkonflikte, bei denen es um die Verteilung von Macht und Autorität in der Gesellschaft geht (generell zielen die Forderungen der Opposition auf Teilhabe und Demokratisierung) (siehe hierzu: Kumar Rupesinghe. Forms of violence and its transformation. In: ders., Marcial Rubio C. (Hgg.). The culture of violence. Tokyo, New York, Paris (United Nations University Press), 1994, S. 14-41, Zitat S. 19.

¹³ Jakob Rösel. Vom ethnischen Antagonismus zum ethnischen Bürgerkrieg: Antagonismus, Erinnerung und Gewalt in ethnischen Konflikten. In: Trutz von Trotha (Hg.). Soziologie der Gewalt. Opladen u.a., (Westdeutscher Verlag) 1997, S. 162-182, Zitat S. 163. Anzumerken ist, dass in dieser Bestimmung nur eine, wenngleich wichtige Form der Beziehung zwischen ethno-kulturell bestimmten Gruppen gefasst ist. Im Horowitzschen Idiom handelt es sich hier um „ranked ethnic systems“, d.h. um Systeme, in denen ethnische Zugehörigkeit und sozio-ökonomischer Status korrelieren. Es finden sich jedoch auch eine Vielzahl von „unranked ethnic systems“, die gleichermaßen in massivem ethno-kulturellen Konflikten befangen sind, so dass nicht davon ausgegangen werden sollte, dass sozio-ökonomische Asymmetrien ursächlich für ethno-kulturelle Konflikte stehen (zu den Begriffen siehe Horowitz 1985, S. 21-24).

Groups in Conflict, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1985, Neuauflage 2000).

¹¹ Horowitz, 1985/2000, S. 682. Wie derartige Eskalationsdynamiken bis hin zu Aufruhr und Bür-

logical status of these needs renders them unalterable and nonnegotiable; their satisfaction is imperative, and their frustration (usually by larger sociopolitical institutions) lies at the root of all ... deeply rooted conflicts."¹⁴ Die Mitglieder der solchermaßen bestimmten ethno-kulturellen Gruppe werden diese Ziele trotz aller dafür zu tragenden Kosten verfolgen. Ungeachtet des Ausmaßes soziostruktureller und ökonomischer Schlechterstellung kann kulturelle Gewalt, begriffen als „denial of identity, security, and symbolic meaning“¹⁵, als autonomer Beweggrund für Protest und Rebellion von Mitgliedern benachteiligter Gruppen, die sich nicht selten als identitätsbezogene Gruppe jedoch erst im Protest selbst bilden, fungieren.

Durch die Zentrierung der Gruppenidentität auf die Kategorien Identität, Sicherheit und symbolische Bedeutung kann der Charakter des ethno-kulturellen Identitätsbewußtseins in Richtung auf eine „geschlossene Schicksals-, Opfer- und Todsgemeinschaft(...) verwandelt“¹⁶ werden, wenn die fundamentalen Bedürfnisse der eigenen Gruppe im umfassenden sozialen System bedroht erscheinen. Einmal in Gang gekommen treibt interethnische Gewalt nicht selten einen Prozess voran, in dem „eine vollständige Umwandlung und Aufwertung der ethnischen Gruppenzugehörigkeit, fast ein Prozeß der Neuschöpfung“ zu beobachten ist. „Gewalt und Gewaltkreisläufe werden damit zum konstitutiven Faktor einer neuen Gestalt der Ethnie, zu ihrer Umwandlung in eine ursprünglich nicht gewollte Schicksalsgemeinschaft.“¹⁷

Am Ende eines mehr oder weniger langen Prozesses von Gewalt sind „alle Mitglieder der beteiligten Volksgruppen zu Angriffszielen, die Lebenden zu Erpres-

sungsobjekten und die Toten zu Objekten der Propaganda“¹⁸ gewandelt.

So entwickeln langjährig von Gewalt betroffene Gesellschaften (freilich unabhängig davon, ob diese ethno-kulturell oder anders fundiert ist) allmählich eine alldurchdringende Kultur der Gewalt, die sich über sämtliche Bereiche sozialer Interaktion stülpt und diese nach ihrer eigenen Logik verformt.¹⁹ Weil jede neue Generation in diese hinein sozialisiert wird und mit der Kultur der Gewalt ungemein tiefgreifende Präfigurationen psychischer Prozesse verbunden sind, ist auch dem zielgerichteten Versuch, sie zu durchbrechen, nur selten Erfolg beschieden. Erfolgreiche Änderungen der strukturellen und institutionellen Rahmen bewirken nicht zwangsläufig eine Zivilisierung gesellschaftlichen Konfliktaustrags, sondern resultieren öfter lediglich in gewandelten Formen gewaltsamer Konfliktbearbeitung im Rahmen neu strukturierten Akteurskonstellationen. So lässt sich, um nur

¹⁸ Rösel 1997, S. 176.

¹⁹ Dies gilt gleichermaßen für Demokratien und Nicht-Demokratien. In Indien beispielsweise korreliert eine stabile Demokratische Ordnung mit einem hohen Maß gesellschaftlicher und staatlicher repressiver Gewalt. Pro Jahr sterben nach offiziellen Regierungsangaben über 1000 Menschen in Polizeigewahrsam, Folter ist nach Angaben der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen alltäglich. Der Berichterstatter Sir Nigel Rodley umriß die Situation in Indien folgendermaßen: "it certainly appears that there is a tradition of police brutality and arbitrariness in much of the country, the degree of brutality frequently being sufficiently unrestrained to amount to torture, often with fatal consequences. The brutality is sometimes linked with corruption and extortion and is often deployed in the service of local vested interests, be they economic or official. *The use of excessive and indeed unprovoked and unjustified force is common, especially in response to protests demanding rights.* The persecution of those pursuing complaints against the police is a not infrequent phenomenon. In areas characterized by armed resistance, the security forces seem notably prone to resort to extreme and often lethal violence, even if individual abuses not carried out as part of organized military operations may be sanctioned." (UN doc: E/CN.4/2001/66, para 583, zitiert nach: AI. India: Time to act to stop torture and impunity in West Bengal (Hevorhebung P.K.). siehe auch den aktuellen AI-Jahresbericht zu Indien (beide Berichte unter: <http://www.web.amnesty.org>)).

¹⁴ Kevin Avruch. Culture and Conflict Resolution. Washington D.C. (United States Institute of Peace Press), 1998, S. 88.

¹⁵ Rupesinghe 1994, S. 23.

¹⁶ Rösel 1997, S. 165

¹⁷ Rösel 1997, S. 165.

ein Beispiel herauszugreifen, durchaus argumentieren, dass sich in Indonesien die vordem gebundene Gewalt nach dem Sturz Suhartos zunehmend ihrer festen Bindungen entledigt und anomisiert hat. Damit verliert auch einen Teil der sie begrenzenden, weil zielgebenden Strukturierung, d.h. sie wandelt die Form, ohne an Niveau abzunehmen, gleichzeitig treten zu den etablierten Gewaltakteuren neue hinzu, die signifikant die Logik der Gewalt verändern – tendenziell droht eine noch tiefere Vergesellschaftung der Gewalt, als dies unter der Diktatur ohnehin schon gegeben war.

Der Wesenswandel, den ethno-kulturelle Identität im Verlauf von Gewaltprozessen erfährt, bewirkt oft, dass Strategien, die zur Prävention drohender Konflikte sinnvoll sein können, und selbst die Erfüllung der ursprünglich vorhandenen interessenbasierten sozio-ökonomischen Bedürfnisse wirkungslos verpuffen und den gewaltsam ausgetragenen Konflikt nicht einzuhegen in der Lage sind. Alle Strategien zur Konfliktbearbeitung müssen deshalb eine Antwort auf die spezifischen Wahrnehmungsmuster der Konfliktparteien, die sich erst im Verlauf des Konfliktes herausgebildet haben, beinhalten.²⁰

²⁰ Die Verschiebung der kognitiven Muster, die im Verlauf der Gewalt entstehenden pervertierten Interpretationsmuster und die in einem derartigen System "überlebensnotwendigen", aber den Konflikt und die Gewalt selbst stabilisierenden und fortschreitenden Handlungsmuster hat hervorragend dargestellt Rösler 1997. Sehr viel ausführlicher finden sie sich auch in der fulminanten, beinahe 600 Seiten umfassenden Studie von Horowitz über den ethnischen Aufruhr (ethnic riot): *The deadly ethnic Riot*. Berkeley, Los Angeles (University of California Press), 2001. Hier rekonstruiert Horowitz mit einer eminenten Präzision vor dem Hintergrund von Hunderten von Fällen nicht nur die Entwicklungslogik von ethnischen Aufruhr, sondern gleichermaßen die Logik der Opferwahl, der zielgerichteten Antipathie, der Organisation und des sozialen Umfeldes, der Ziele, Effekte und Funktionen von „riots“ und darüber hinaus die Reichweite unterschiedlicher Erklärungsansätze.

1.2 Charakteristika gewaltförmig ausgetragener ethno-kultureller Konflikte

Nach dieser Begriffsbestimmung, durch die gleichzeitig einige zentrale Eigenheiten ethno-kultureller Konflikte skizziert worden sind, will ich mich der Frage zuwenden, ob und inwieweit diese Konflikte empirisch nachweisbar von anderen Typen innerstaatlicher Konflikte unterschieden werden können.

Hierzu gilt es zunächst, ihre Bedeutung im Verhältnis zu anderen Konflikttypen herauszuarbeiten. Wie häufig sind sie im Vergleich zu Kämpfen, deren Opponenten sich anders bestimmen? Die Antworten hierauf sind bei weitem nicht einheitlich, doch zeichnet sich, wenn man die großen Datensammlungen des Correlates of War Project (COW), des Minorities at Risk Project Integrated Network for Societal Conflict Research (INSCR) oder des INCORE Conflict Data Service²¹ zugrunde legt, eine klare Tendenz ab: ethno-kulturelle Konflikte bilden dauerhaft die Mehrzahl aller innerstaatlicher Konflikte.²²

Von den 1.407 Konflikten, die von Ellingsen kategorisiert worden sind, galten 1001 als ethno-kulturelle Konflikte. Während des Kalten Krieges war das Verhältnis zwischen ethno-kulturellen Konflikten und anderen Formen innerstaatlicher bewaffneter Auseinandersetzungen noch 2 zu 1. Dies änderte sich in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts dramatisch: drei Viertel aller Konflikte (353 von 446) fallen unter die Kategorie des kulturellen Konfliktes. Selbst wenn Elling-

²¹ Zum COW siehe: <http://www.umich.edu/~cowproj/>; zum Minorities at Risk Project siehe: <http://www.cidcmumd.edu/>; zu INCORE siehe: <http://www.incore.ulst.ac.uk/cds/>.

²² Siehe Tanja Ellingsen, *Cultures in Conflict: Old Stories or new Threats? The patterns of Cultural Armed Conflicts, 1946-99*, paper prepared for PRIO/Uppsala University/DECRG Conference, Uppsala 8-9 June, 2001; in: www.worldbank.org). Ellingsen verwendet den Begriff des kulturellen Konflikts, den sie folgendermaßen bestimmt: „Cultural conflicts are defined as internal armed conflicts with a cultural aspect to them. By cultural aspect, I refer to the presence of linguistic, religious and ethnic differences ... between the warring parties.“ (S. 5).

sens Definitionskriterien aufgrund ihres inklusiven Charakters und der schwachen Operationalisierung Gefahr laufen, zu viele Konflikte als ethno-kulturell zu charakterisieren, so scheinen ihre Daten doch robust genug, um die Feststellung wagen zu können, dass Konflikten zwischen ethno-kulturell bestimmten Gruppen ein bedeutsamer Anteil an den gewaltsam ausgetragenen Gruppenkonflikten zukommt.

Wenden wir uns der Frage nach den Eigenschaften zu, die sie auf der Ebene des Konfliktstils oder Konfliktverlaufs als Kategorie konstituieren, so stossen wir sehr schnell auf vier weitverbreitete Annahmen:

1. einmal ausgebrochene ethno-kulturelle Konflikte werden mit größerer Schärfe geführt als andere gewaltförmig ausgetragene Konflikte zwischen Großgruppen;
2. Verhandlungslösungen sind gegenüber einer Beendigung der Konflikte durch den Sieg einer Seite vorzuziehen;
3. externe Interventionen sind einer Deeskalation bzw. Rezivilisierung des Konfliktaustrags förderlich;
4. Demokratie bzw. Demokratisierung kann Konflikteskalationen verhindern sowie ausgebrochene Konflikte in bezug auf ihr Gewaltniveau eindämmen.

Im folgenden will ich anhand der Ergebnisse einiger empirischer Untersuchungen aufzeigen, inwieweit diese Annahmen auf identitätsbestimmte Bürgerkriege zutreffen.

1.2.1 Das Gewaltniveau von Bürgerkriegen

Quantitative Vergleichsstudien, die zwischen ideologischen und identitätsbestimmten Bürgerkriegen unterschieden, arbeiteten heraus, dass in bezug auf Verlauf und Opferzahl keine ausgeprägten Unterschiede existieren. So stellte z.B. Licklider, der 84 beendete Bürgerkriege analysiert hat, fest, dass 27% noch im gleichen Kalenderjahr, in dem sie begonnen hatten, endeten, mehr als 50%

kamen innerhalb von 5 Jahren zum Abschluss, und nach 10 Jahren waren 2/3 der Kriege beendet.²³ Differenziert nach identitätsbestimmten und anderen Bürgerkriegen ergeben sich keine signifikanten Unterschiede.²⁴ Ähnliches lässt sich vom Gewaltniveau sagen. Von den von Licklider analysierten identitätsbestimmten Bürgerkriegen waren 25% mit Genozid assoziiert, während von den nicht identitätsbestimmten Bürgerkriegen ein entsprechender Versuch des Politizids (d.h. dem Versuch der Vernichtung des ideologischen/politischen Gegners) bei 20% aller Kriege unternommen wurde.²⁵ Das Gewaltniveau von Bürgerkriegen scheint sich somit in seinen verschiedenen Subformen nicht zu unterscheiden, womit die erste Annahme als zumindest fragwürdig charakterisiert werden kann.

1.2.2 Sind Verhandlungslösungen von ethno-kulturellen Konflikten gewaltärmer als Siegfrieden²⁶?

Während sich also die verschiedenen Bürgerkriegsformen nicht signifikant bzgl. ihres Gewaltniveaus unterscheiden, so sind die Szenarien der Konfliktbearbeitung und die Chancen der Friedenskonsolidierung in identitätsbestimmten und sonstigen Bürgerkriegen deutlich verschieden.²⁷

Grundsätzlich gilt für alle Formen des Bürgerkriegs, dass ein Ende signifikant häufiger über den Sieg einer Konfliktpartei über die andere erreicht wird als mittels einer Verhandlungslösung.²⁸ Verhandlungs-

²³ Roy Licklider, The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993, in: The American Political Science Review, Vol. 89, Issue 3, Sept. 1995, S. 681-690 hier: S. 684.

²⁴ Siehe auch Ellingsen 2001, S. 12.

²⁵ Licklider 1995, S. 686.

²⁶ Dieser Begriff umreißt die Herstellung des Friedens durch den Sieg einer Konfliktpartei über die andere. Eine Auseinandersetzung mit der gewaltantreibenden Rolle, die eine Ideologie des Siegfriedens, die nur noch auf den Sieg selbst, zu dem es keine Alternativen geben kann, abzielt, siehe: Herfried Münkler, Siegfrieden. Politik mit einem deutschen Mythos. Berlin, 1988 zurück.

²⁷ Licklider 1995, Doyle/Sambanis 2000.

²⁸ So Licklider 1995, siehe jedoch auch Stephen J. Stedmans Analyse von 65 Bürgerkriegen. Stedman kommt zu dem Ergebnis, dass nur 11 durch Verhandlungen, die restlichen jedoch durch den Sieg einer Partei endeten (siehe: Chester A. Crocker, Fen Osler

lösungen sind darüber hinaus deutlich weniger stabil, d.h. wurde ein Bürgerkrieg mittels einer Verhandlungslösung beendet, so ist die Gefahr, dass er innerhalb kurzer Zeit wieder ausbricht, signifikant höher als bei Kriegen, die mittels eines Siegfriedens beendet wurden. Differenziert man zwischen identitätsbestimmten und anderen Bürgerkriegen, so sind die Ergebnisse dieser Gegenüberstellung auf zwei Ebenen verblüffend: Zum einen wird deutlich, dass identitätsbestimmte Bürgerkriege eine deutlich größere Wahrscheinlichkeit haben als alle anderen Bürgerkriege, nach ihrer Beendigung wiederaufzuflammen. Zum zweiten erkennt man, dass innerhalb der Kategorie der identitätsbestimmten Bürgerkriege die überwiegende Mehrheit der Verhandlungslösungen (67%) nicht in stabilem Frieden, sondern im Wiederaufblammen der Kriege münden, wohingegen sich die durch den Sieg einer Partei beendeten Bürgerkriege als weitaus stabiler erweisen – nur 21% flammen wieder auf. Fragt man jedoch nach dem Ausmaß von Gewalt nach dem Ende der Bürgerkriege, so folgt auf beinahe 20% aller militärisch beendeten identitätsbestimmten Bürgerkriege ein versuchter Genozid, wohingegen nach keiner der Verhandlungslösungen ähnliches zu beobachten war.²⁹

Damit erscheint auch Annahme zwei, wonach unter dem Gesichtspunkt der Gewaltminimierung in jedem Fall Verhandlungslösungen angestrebt werden sollten, als in dieser Form nicht haltbare Vereinfachung einer komplexen und in sich widersprüchlichen Realität. Ein extremen Fällen ist es auch oder gerade auch unter der Zielsetzung von Gewaltminimierung durchaus denkbar, einen durch Sieg hergestellten Frieden anzupfeilen.

Hampson, Making Peace Settlements Work, in: Foreign Policy, No. 104, Fall 1996, S. 54-71, hier S. 54-55).

²⁹ Zu den genauen Zahlen siehe Licklider 1995, S. 685-686.

1.2.3 Welchen Einfluß haben Interventionen von außen?

Die Vereinten Nationen, regionale Organisationen oder aber einzelne Staaten bzw. Staatenkoalitionen intervenierten und intervenieren häufig in gewaltförmige innerstaatliche Konflikte.³⁰ Wer jedoch annimmt, dass externe Interventionen tendenziell deeskalierend wirken und zu einem beschleunigten Kriegsende führen müssten, sieht sich getäuscht. Zum Zusammenhang zwischen Bürgerkriegsdauer und Intervention durch äußere Mächte liegen inzwischen ausnehmend ernüchternde quantitative Studien vor: Ein erster Befund, der gegen die Annahme der Beschränkung gewaltsam ausgetragener ethno-kultureller Konflikte durch Intervention spricht, findet sich in der Studie Khoslas, der nachweist, dass mehr als die Hälfte aller Interventionen in den von ihm untersuchten Fällen ethnischer Rebellion in die Kategorie militärischer Hilfe fällt. In 55 % dieser Fälle unterstützten die Interventen die Rebellenbewegungen, während sie nur in 19,6 % der Fälle der Regierungsseite beistanden und in über 25 % beiden Seiten (!) militärisch unter die Arme griffen. Politische Interventionen, von denen man sich noch am ehesten mäßigenden Einfluss erhoffen kann, sind demgegenüber mit 15,7 % sekundär.³¹

Für die Makro-Kategorie der Bürgerkriege konnte Patrick Regan in mehreren Studien herausarbeiten, dass langandauernde Konflikte nicht nur ein höheres Maß an Interventionen Dritter aufwiesen als Konflikte, die schnell beendet wurden, sondern auch, dass "regardless of the character of an intervention – whether it be military or economic – both are associated with longer conflicts"³² und dass „interventions them-

³⁰ Zur Häufigkeit und Verteilung von Interventionen in ethno-kulturellen Konflikten siehe Ellingsen 2001, und Deepa Khosla, External State Intervention in Third World Ethnic Rebellions in the 1990s, Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, March 2002, New Orleans.

³¹ Khosla 2002, S. 5-6.

³² Patrick M. Regan, Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts, in: Journal of Conflict Resolution Vol. 46, No. 1, February 2002, 55-73, Zitat S.

selves – whether military or economic – do not act as effective tools of conflict management.“³³ Intervention verlängert unabhängig von Zeitpunkt oder Art die Konfliktdauer. Dieser Zusammenhang wurde durch die Ergebnisse einer Studie von Elbadawi und Sambanis bestätigt.³⁴ Nach ihren Untersuchungen dauerten bewaffnete Konflikte, die ohne Intervention verliefen durchschnittlich 1,5 Jahre, wohingegen Konflikte, in die externe Mächte interveniert hatten im Durchschnitt erst nach neun (!) Jahren ihr Ende fanden. Selbst in Settings, die eine kurze Konfliktdauer erwarten ließen (wie z.B. in nicht polarisierten oder relativ homogenen Gesellschaften) „with external intervention, longer civil wars can be sustained“.³⁵ Intervention wirkt jedoch, wie Elbadawi und Sambanis herausarbeiteten, nicht nur als Faktum an sich, sondern auch als bloße Möglichkeit, durch die die Kalkulation der Gegner beeinflusst wird. Das Urteil der Kombattanten darüber, ob eine Intervention zu ihren oder zu Gunsten ihres Gegners möglich oder wahrscheinlich ist oder ob sie doch eher ausgeschlossen werden kann, hat einen prägenden Einfluss auf den Verlauf von Bürgerkriegen. Bedeutsam ist darüber hinaus, dass externe Interventionen in Bürgerkriegen, die in stark autokratischen Systemen ausgetragen werden, diese durchgängig verlängern.

Ökonomische oder militärische Intervention zum Zwecke der Verkürzung der Gewalt macht also generell keinen Sinn. Gurr, Marshall und Khosla optieren im Fall von Bürgerkriegen, in denen sich die Konfliktparteien hartnäckig weigern, den Konflikt zu beschränken oder aber die Regierungsführung zu verbessern, für eine gezielte Intervention, die nicht an dem betroffenen Land selbst ansetzt,

sondern sich vor allem darauf konzentriert, das Umfeld, innerhalb dessen der Krieg stattfindet, zu stabilisieren. Aus ihrer Sicht brauchen Krisenländer „low-key diplomatic and humanitarian engagement, not triage, and usually not military intervention either. They are not hospitable places for peace-making or nation-building. The short-term aim should be to contain the spillover effects of conflict wherever possible.“³⁶

1.2.4 Die Rolle der Demokratie als Gewaltbremse

Unbestritten ist, dass konsolidierte Demokratien über die zivilste Form der Konfliktbearbeitung und über das niedrigste Niveau ethno-kultureller Gewalt verfügen. In der mit dieser Gruppe beinahe synonym zu setzenden Ersten Welt spielt kollektive innergesellschaftliche Gewalt seit Jahrzehnten (fast) keine Rolle mehr. Daraus wird vielfach abgeleitet, dass Demokratisierung eine, vielleicht sogar die wichtigste Friedensstrategie für ethno-kulturell polarisierte, in Gewalt befangene oder von ihr bedrohte Gesellschaften ist.³⁷

Auch hier stützt die Empirie diese pauschale Vermutung nicht. Anders als frühere

69, siehe auch ders. 2000, und, Choosing to Intervene, in: Journal of Politics, 1998.

³³ Regan 2001, S. 71.

³⁴ Hierzu und zu den folgenden Ergebnissen siehe: Ibrahim A. Elbadawi, Nicholas Sambanis, External Interventions and the Duration of Civil Wars, (Weltbank, im Internet unter: worldbank.org) 2000.

³⁵ Elbadawi/Sambanis 2000, S. 15.

³⁶ Ted Robert Gurr, Monty G. Marshall, Deepa Khosla, Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy, (Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland) College Park, 2000, S. 6.

³⁷ Die Annahme eines konfliktmäßigenden Einflusses demokratischer Ordnungen lässt sich konstruktivistisch begründen, in dem Sinne, dass demokratische Systeme aufgrund ihrer Systemstruktur und der sie unterfütternden partizipativen politischen Kultur die Interessenrepräsentation aller gesellschaftlicher Gruppen und einen im wesentlichen gerechten Ausgleich konkurrierender Partikularinteressen ermöglichen. Eine alternative rationale Begründung setzt bei den unterschiedlichen Opportunitätskosten von Rebellion in verschiedenen politischen Systemtypen an: „The more inclusive is the Political System, the higher is the opportunity cost of rebellion, and therefore the lower is the probability of rebellion.“ Ähnlich lässt sich annehmen, dass die Kosten der Rebellion mit dem Grad der politischen und bürgerlichen Freiheit steigen und folgerichtig umgekehrt ihre Wahrscheinlichkeit sinkt. (Zitat: Marta Reynal-Querol, Ethnicity, Political Systems and Civil Wars, (Conference-paper, Worldbank), 2001, S. 10)

Studien, die Bürgerkriege als einheitliche Kategorie untersuchten, findet Marta Reynal-Querol jenseits der Ersten Welt keinen eindeutigen signifikanten Zusammenhang zwischen einem höheren Maß an Demokratie und reduzierter Gewalt in ethno-kulturell bestimmten Bürgerkriegen. Demokratisierung an sich mindert Gewalt nicht, vielmehr findet sich gar nicht selten ein direkter Weg von „Wahlen zur Gewalt“³⁸. Auf einem mittleren (gern als defekt charakterisierten) Systemniveau scheint Demokratie sogar die Wahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen zu erhöhen.³⁹ Ihre zivilisierende Kraft entfaltet Demokratie als Modus der Konfliktbearbeitung anscheinend erst auf einem sehr hohen Niveau. Hegre/Ellingsen/Gates/Gleditsch betonen, dass „institutionally consistent democracies and stark autocracies are equally unlikely to experience civil war. An intermediate regime is estimated to be four times more prone to civil war than a consistent democracy.“⁴⁰

Der Ratschlag der Autoren „to democratise as much as possible“⁴¹ ist meines Erachtens jedoch nur mit Vorsicht zu genießen, gibt es doch keine Sicherheiten für die multiethnischen bzw. mul-

tikulturellen Länder, die sich in die Hochrisikosituation forcierter Demokratisierung begeben: Transformation kann auch ein Dauerstadium sein, aus dem ein Ausweg kaum gefunden wird.⁴²

Differenziert man verschiedene Formen der Demokratie, dann finden sich signifikante – wenngleich komplexe – Zusammenhänge. So reduziert beispielsweise in religiös polarisierten Ländern ein konkordanzdemokratisches politisches System, das ein Höchstmaß an Inklusion gesellschaftlicher Gruppen anstrebt, signifikant die Eintrittswahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen. In Ländern mit vielfältigen animistischen Kulturen ist kein derartiger Effekt zu beobachten. Dort bewirken vielmehr majoritäre Systeme, also Systeme, die auf die Dominanz der einfachen Mehrheit abheben, dass Bürgerkriege nicht so leicht ausbrechen (wohl deshalb, weil sie die Schaffung multi-ethnischer Parteien befördern).⁴³ Aus derartigen Ergebnissen ist ableitbar, dass die Demokratisierungspolitik und die Wahl der institutionellen Designs von eminenter Bedeutung für Erfolg oder Misserfolg von Konfliktzivilisierung ist. Skeptisch stimmt darüber hinaus, dass in Staaten, unabhängig vom Post-Bürgerkriegs-Systemtyp nach der Beendigung von Bürgerkriegen mit gleich hoher Wahrscheinlichkeit neue Bürgerkriege ausbrechen. Wie die vorläufigen Ergebnisse einer Studie Licklidars nahe legen, bringt Demokratisierung im Gefolge des Friedensschlusses in Bezug auf die Frage der Zivilisierung des Konfliktaustrags keine Vorteile gegenüber der Bei-

³⁸ So der Titel einer Studie von Jack Snyder (From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict, New York, London (W.W. Norton & Comp.), 2000), in der er auf der Grundlage mehrerer qualitativer Länderstudien analysiert unter welchen Umständen Demokratisierung das Risiko nationalistischen Konflikts erhöht. Er kommt zu dem Schluß, dass „the international community should pursue a patient and sometimes indirect strategy for promoting the spread of well-institutionalized civic democracies. Shortcuts on the road to the ‘democratic peace’ could wind up as detours to a counterrevolutionary backlash or to rivalrous ethnic pseudodemocracies.“ (S. 43).

³⁹ Siehe hierzu Harvard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates, Nils Petter Gleditsch, Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992, in: American Political Science Review, Vol. 95 No. 1, March 2001, S. 33-48. Anzumerken ist allerdings, dass die Autoren nicht zwischen verschiedenen Bürgerkriegstypen unterscheiden.

⁴⁰ Hegre/Ellingsen/Gates/Gleditsch, 2001, S. 38.

⁴¹ Hegre/Ellingsen/Gates/Gleditsch, 2001, S. 44.

⁴² Diese Ambivalenz wurde schon vor einem Jahrzehnt von Ted R. Gurr in seinem inzwischen klassischen Buch Minorities at Risk (Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1993) herausgestellt. Gurr betonte, dass „in democratizing autocracies ... the opportunities for communal groups to mobilize are substantial, but states usually lack the resources or institutional means to reach the kinds of accommodations that typify the established democracies. In these states, democratisation is likely to facilitate both protest and communal rebellion. The serious risk is that the rejection of accommodation by one or all contenders will lead to civil war and the reimposition of coercive rule.“ (S. 138).

⁴³ Die Ergebnisse sind nachzulesen in: Marta Reynal-Querol, Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars, In: Journal of Conflict Resolution, Vol. 46, No. 1, February 2002, S. 29-54.

behaltung autoritärer oder hybrider Herrschaftsmuster.⁴⁴

Überraschenderweise stellte sich auch heraus, dass sich Demokratien und autoritäre Systeme in bezug auf die Wahl der Mittel zur Prävention erneuter Bürgerkriege nicht unterscheiden. Es finden sich hybride und autoritäre Systeme, die vor allem auf Strategien von Versöhnung und Ausgleich setzen, so wie umgekehrt Demokratien auffindbar sind, in deren Konfliktmanagement-Repertoire repressive Strategien dominieren.⁴⁵ Die Strategiewahl wiederum hat keinen direkten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Ausbruchs eines Bürgerkriegs. Licklider resümiert, dass „we may well want to encourage democratic government in post-civil war states for other, perfectly good reasons, but we should not think, that this will help prevent renewed civil war.“⁴⁶

2. Wege der Konfliktbearbeitung

Gewalt ist, wie der Historiker Mohammad Harbi zu Recht betont, „keine Eigenschaft einer Gesellschaft, sondern Teil der menschlichen Existenz. Die Frage ist nur, unter welchen Bedingungen sie Macht gewinnen und das menschliche Leben bestimmen kann. Des weiteren fragt sich welche Form die Gewalt jeweils annimmt, in der sich dann tatsächlich das kulturelle Erbe einer Gesellschaft zu verkör-

pern scheint.“⁴⁷ In dieser Einschätzung fließen drei Aspekte

gesellschaftlicher Gewalt zusammen, die gleichermaßen als bestimmend für eine erfolgreiche Zivilisierung gewaltförmigen Konfliktaustrags, gelten müssen: 1. Gewalt als allgemein menschliches Phänomen, d.h. die individuell psychische, aber auch die sozialer Interaktion inhärente sozialpsychologische Dimension von Gewalt, 2. die soziostrukturellen Bedingungen von Gewaltentstehung und -fortschreibung, 3. die jeweils eigene Konfliktkultur, durch die letztlich die Formen bestimmt werden, in denen Gewalt jeweils ausgeübt wird.

Betrachtet man sich die Literatur, die sich der Analyse und Bearbeitung ethno-kultureller Konflikte widmet, so findet man sich zwar einerseits auf einem riesigen Markt alternativer Strategien zur Konfliktbearbeitung wieder, andererseits betonen die unterschiedlichen Ansätze zumeist nur einen der drei genannten Faktoren. Am prominentesten sind Zugriffsweisen, die entweder die psychologische oder aber die strukturelle Dimension des Konfliktes in den Vordergrund von Diagnose und Rezeptur stellen. Die kulturelle Dimension wird demgegenüber nur von einer kleinen Minderheit prononciert als konfliktprägender Faktor herausgestellt, kulturzentrierte Rezepte zur Konfliktbearbeitung fehlen weitgehend.

Eine Gruppe von zumeist universitäts- oder forschungsgebundenen Konfliktmediatoren fokussiert ihre Arbeit auf Konfliktbearbeitung in Kleingruppen, zumeist in der Form von Workshops, zu deren Aufbau und Ablauf inzwischen eine größere Zahl von Handbüchern verfasst wurden. Zwar werden oft auch die übergeordnete Ebene der offiziellen Verhandlungen ebenso wie die nachgelagerte Grasswurzelebene in die Konzepte eingearbeitet, der Schwerpunkt liegt jedoch eindeutig auf der für die Autoren direkt erfahrbaren Ebene der Workshops. Repräsentativ hierfür sind Adward Azar, Herbert Kellman, Paul Lederach, Christopher Mitchell, Jay Rothman oder Vamik Volkan. Diese Autoren

⁴⁴ Die Werte zeigen sogar in die andere Richtung, doch sind die Unterschiede aufgrund der geringen Zahl der Fälle statistisch nicht aussagekräftig genug (siehe Roy Licklider, False Hopes? Postsettlement Democracy and the Resumption of Civil War, Paper presented at the World Bank Conference on The Economics of Civil War, Oslo June 11-12, 2001, in: www.worldbank.org, insbesondere S. 5-6).

⁴⁵ Damit bestätigt Licklider frühere Beobachtungen von Gurr, der betonte, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Politiker in Mehrparteiendemokratien auf Forderungen von Minderheiten durch Entgegenkommen reagieren, so wie es umgekehrt nicht überraschen sollte, dass autoritäre Führer unter Umständen Konzessionen an Minderheiten machen, wenn dies aus ihrer Sicht „kostengünstig“ möglich ist (Gurr, Minorities at Risk, 1993, S. 294).

⁴⁶ Licklider 2001, S. 27.

⁴⁷ Mohammed Harbi, Gewalt als historisches Erbe, in: Le Monde diplomatique (deutsche Ausgabe), Juli 2002, S. 1+14, Zitat S. 1.

und Konfliktmediatoren bauen ihre Rezepte nicht selten auf einer psychologisch orientierten Analyse der Konflikte auf und zielen darauf ab, die kognitiven, aber auch affektiven Rahmen, innerhalb derer die Konfliktparteien die Konflikte selbst wahrnehmen und ausagieren, so zu verändern, dass langfristig Konfrontation zu Kooperation gewandelt wird. Es geht darum, gezieltes soziales Lernen zu initiieren und zu perpetuieren.

Eine andere Gruppe von Forschern analysiert, zumeist aus größerer Distanz, die strukturellen bzw. kulturellen Rahmen von Identitätskonflikten und erarbeitet auf dieser Grundlage Strategien gezielten Wandels der Systemstrukturen, durch den die Konflikte wenn schon nicht transformiert, so doch entschärft und verregelt werden sollen. Die psychische Dimension der Konflikte interessiert hier nur am Rande. Die meisten Autoren stellen demgegenüber die herausragende Bedeutung der Formung des strukturellen und institutionellen Settings heraus, innerhalb dessen Konflikte ausgetragen werden. Ziel ihrer Strategien ist es, dieses Setting so zu manipulieren, dass die Anreize zu gewaltfreiem, kooperativem Konfliktaustrag maximiert werden und gleichzeitig glaubhafte negative Sanktionen eine Rückkehr zur Gewalt unattraktiv machen. Repräsentativ hierfür sind Donald Horowitz, Arendt Lijphart, Timothy Sisk oder Benjamin Reilly.

Als prominente Vertreter einer kulturellen Perspektive sind zu nennen Marc Howard Ross oder Kevin Avruch. Sie verweisen darauf, dass kein Konflikt ohne seinen kulturellen Rahmen, innerhalb dessen er ausgetragen wird, verstanden, geschweige denn erfolversprechend bearbeitet werden kann.

2.1 Die Wachstumsindustrie der Workshop-Ansätze und Peace-camps

Versuche, mittels Workshops, an denen ausgewählte Vertreter der Konfliktparteien teilnehmen, erste Anknüpfungspunkte für längerfristige Friedensstrategien in scheinbar unlösbaren Konflikten zu entwickeln, finden sich seit ungefähr

drei Jahrzehnten. Sie gehen auf die in den 60er Jahren von John Burton entwickelten und in mehreren Konflikten getesteten Konzepte der "interactive conflict resolution" zurück. Während sie in den 80er Jahren noch auf eine kleine Gruppe von Fällen beschränkt blieben, expandierte ihre Zahl im Gefolge des Zusammenbruchs des Ostblocks und der sich daran anschließenden Proliferation von neuen Staaten, die vor den altbekannten Problemen multiethnischer Kohäsion standen, dramatisch. Vorgehensweisen, die bis dato an den „klassischen Fällen“ „unlösbarer“ Konflikte, wie dem zwischen Israel und den Palästinensern im Nahen Osten, dem zwischen Singhalesen und Tamilen auf Sri Lanka oder dem zwischen Katholiken und Protestanten in Nordirland erprobt worden waren, wurden voller Elan auf neue, aber vergleichbar scheinende Problemstellungen angewandt.

Stellvertretend für eine größere Zahl sollen die folgenden fünf genannt werden:

1. die klassische von Burton entwickelte Strategie der "interactive conflict resolution" (ICR),⁴⁸
2. der analytische Ansatz nach Mitchell und Banks,⁴⁹
3. die psychoanalytisch inspirierten Workshop-Verfahren, die von Vamik Volkan und den Mitarbeitern des von ihm gegründeten Center for the Study of Mind and Human Interaction (University of Virginia) entwickelt wurden,⁵⁰
4. die Methode des interaktiven Problemlösens (interactive Problemsolving) von Herbert Kelman, der wie die meisten

⁴⁸ Burton nannte dies zunächst einen "controlled-communication workshop". Siehe: John W. Burton, Conflict Resolution and Prevention, New York (ST. Martin's Press), 1990, und ders., Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook, Lanham Md. (University Press of America), 1987

⁴⁹ Siehe: Christopher Mitchell, Michael Banks, Handbook of conflict resolution: the analytical problem-solving approach, London, 1996.

⁵⁰ Vamik Volkan, The Tree Model: Psychopolitical Dialogues and the Promotion of Coexistence, In: Eugene Weiner (ed.). The Handbook of Interethnic Coexistence, New York, 1998, S. 343-368, ders., Bloodlines: From Ethnic Pride to Ethnic Terrorism, New York, 1997.

anderen nicht nur den Workshop ins Zentrum der Konfliktbearbeitung stellt, sondern darüber hinaus universitären Mediatoren eine Schlüsselposition zuweist,⁵¹

5. die langfristig angelegten Konzepte zur Konflikttransformation von Paul Lederach,⁵² der als einer der ganz wenigen auch zivilgesellschaftlichen Akteuren (grassroots leaders) eine Funktion im Friedensprozess zuweist. Wie bei den anderen zielen seine Projekte in der Praxis jedoch auch auf die hinter den Entscheidungseliten stehenden strategisch bedeutsamen Mittel-eliten sowie konzeptionell auf die Workshoparbeit.

Alle Workshop-Modelle zentrieren auf die psychische Dimension der gewaltförmig ausgetragenen Konflikte und bauen auf der Intervention durch dritte Parteien auf. Sie versuchen generell, Mitglieder der Mittelelite der verfeindeten Gruppen an einen Tisch zu bekommen. Es sollte sich um Personen handeln, die in einer gewissen Nähe zu den Entscheidungseliten stehen, ohne direkt an politischen Entscheidungen beteiligt zu sein. Der gemeinsame Tisch, an dem sie zu den Workshops Platz nehmen, ist aber gerade kein Verhandlungstisch. Ungeachtet der verschiedenen Ausrichtungen der Ansätze ist das Ziel der Workshops nicht in erster Linie, Lösungsansätze für verfahren-rende Konfliktsituationen herauszuarbei-

ten, sondern auf beiden Seiten Empathie für die Sicht der jeweils anderen – gegnerischen – Partei zu entwickeln und damit ein Fundament für Gemeinsamkeit aufzubauen. Die Veränderung der kognitiven und affektiven Muster kleiner strategisch platzierter Gruppen, die ihre geänderten Perspektiven dann in der alltäglichen Interaktion an die Mitglieder der Entscheidungselite, aber auch in die allgemeine Gesellschaft weitergeben sollen, ist aus Sicht der Protagonisten des Workshop-Ansatzes ein erster notwendiger Schritt, um langfristig die innergesellschaftlich verfeindeten Gruppierungen zu befrieden. Die Workshops sollen einen spill-over Prozess in Gang setzen, durch den sich sowohl intra-elitäre als auch allgemein gesellschaftliche Wahrnehmungsmuster dahingehend verändern, dass nicht nur die Konfliktwahrnehmung, die Nöte und Bedürfnisse der eigenen Gruppe, sondern auch die aller anderen konkurrierenden Gruppen bewusst, als gleichermaßen legitim anerkannt und bei der Konfliktbearbeitung berücksichtigt werden. Auf der Basis des gewandelten Bewusstseins wäre in der Folge in kooperativer Weise eine gerechtere soziale, ökonomische, politische und kulturelle Ordnung zu verhandeln, in der die grundlegenden Bedürfnisse aller Identitätsgruppen⁵³ befriedigt werden. Nur dann, so die Annahme, ist Gewalt dauerhaft zu überwinden.

In diesem komplexen Prozess sollen die Workshops zum einen eine Basis für kooperative Verhandlungen auf der Elite-Ebene schaffen und zum anderen dazu dienen, persönliche Kontakte zwischen prominenten Mitgliedern der konfliktierenden Gruppen herzustellen, die so lange ausgeweitet werden müssen, bis letztendlich auf der Ebene der einfachen Mitglieder der betrof-

⁵¹ Herbert C. Kelman, *Informal Mediation by the Scholar/Practitioner*, in: Eugene Weiner (ed.) *The Handbook of Interethnic Coexistence*, New York 1998, S. 310-331. Zur zugrunde liegenden sozialpsychologischen Perspektive sehr gut: Herbert C. Kelman, *Social-Psychological Dimensions of International Conflict*, in: I. William Zartman, J. Lewis Rasmussen (Hgg.), *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Washington D.C. (United States Institute of Peace Press), 1997, S. 191-237.

⁵² Paul Lederach, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse N.Y. (Syracuse University Press, 1995; siehe auch die Überblicksdarstellung in: Paul Lederach, *Beyond violence: Building Sustainable Peace*, in: Eugene Weiner (ed.) *The Handbook of Interethnic Coexistence*, New York 1998, S. 236-245.

⁵³ Als Bedürfnisse gelten Azar, Burton und den meisten anderen Vertretern dieser Richtung: Sicherheit und Identität, sowie zumeist noch darüber hinaus Partizipation und Verteilungsgerechtigkeit (für einen Überblick siehe: Ronald J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, in: I. William Zartman, J. Lewis Rasmussen (Hgg.), *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Washington D.C. (United States Institute of Peace Press), 1997, S. 239-272)

fenen Identitätsgruppen ein Einstellungswandel herbeigeführt ist.

Dies aber ist die Crux des Ganzen. Grosse Skepsis ist angebracht, ob es gelingen kann Lernprozesse innerhalb von Kleingruppen auf größere Einheiten zu übertragen. Wie die Übertragungen funktionieren sollen und welche zusätzlichen Strategien die Erfolgsaussichten hierfür erhöhen könnten, bleibt weitestgehend unbeantwortet. Dieses theoretische Ungenügen wäre für den Praktiker letzten Endes bedeutungslos, wenn sich in der Praxis positive Effekte im Sinne einer Konflikttransformation oder wenigstens einer kooperativeren Konfliktbearbeitung aufweisen ließen. Genau das ist aber nicht nachweisbar der Fall. Obgleich die Workshop-Industrie boomt, finden sich bislang keine signifikanten Belege dafür, dass der eingeschlagene Weg tatsächlich die Chancen auf kooperative Konfliktbearbeitung ethno-kultureller Konflikte erhöht.⁵⁴

Ein zentraler Einwand gegen die primäre Anwendung der psychologisch orientierten Workshopansätze bzw. der Strategien der Friedenserziehung zum Zwecke der Transformation verfestigter und hochskalierter kollektiver Konflikte ist, dass sie in bezug auf die verhältnismäßig geringe Bedeutung von individuellen kognitiven und affektiven Mustern gegenüber harten Gruppeninteressen ein hohes Maß an „Naivität“ aufweisen. Mit ähnlicher Zielrichtung lässt sich kritisch einwenden, dass psychologisch orientierte Ansätze zumeist der Mikro-Ebene des Individuums zu große und der Makro-Ebene der politischen, sozialen und ökonomischen Strukturen zu geringe Bedeutung beimessen. Sie unterschätzen systematisch die Macht von Strukturen und Insti-

tutionen, in die alle handelnden Individuen eingebunden und deren Logik sie in ihrem Handeln zu einem bedeutenden Teil unterworfen sind.

Implizit wird von allen psychologisch orientierten Ansätzen unterstellt, dass *alle* Konflikte kooperativ bearbeitbar sind und dass Individuen nur entsprechende Lernprozesse durchlaufen müssten, um die Überlegenheit von Kompromissorientiertheit, von integrativen und damit gerechten Lösungen einzusehen und diese in der Konsequenz dann auch selbst zu wollen. Sie übersehen dabei, dass es für herrschende Gruppen durchaus von Nutzen sein kann, die eigenen Interessen auch mit gewaltsamen Mitteln gegenüber unterlegenen Herausforderern zu verteidigen. Auf die Frage danach, was Gruppen, die über einen privilegierten Zugang zu politischer, ökonomischer und kultureller Macht verfügen, dazu bringen sollte, diesen im Gefolge eines Konfliktbearbeitungsprozesses zu teilen, findet sich kaum eine überzeugende Antwort. Im Fall äußerst begrenzter Ressourcen scheint es oftmals rational, den anderen Gruppen den Zugang zu verwehren. Letztlich lässt sich auch kritisch einwenden, dass Fragen der gesellschaftlichen Ordnung grundsätzlich nur begrenzt kompromissfähig sind. Zwischen sich ausschließenden Paradigmen (etwa einer religiösen und einer säkularen, oder aber zwei konkurrierenden religiösen politischen Ordnungen) ist nur Konkurrenz möglich. Insofern fußen alle Workshopmodelle auf der Annahme der Universalität einer säkularen, pluralen Perspektive als notwendiger Voraussetzung für den eigenen Erfolg, ihre Etablierung ist gleichzeitig ein zentrales Lernziel der Workshops.

Ein letzter Einwand, dem kurz nachgegangen werden soll, zielt auf die Intention der Modelle selbst. Kritiker wie Horowitz verweisen darauf, dass man sich mit dem Ziel umfassenden Einstellungs- und Wertewandels eine selbstdefinierte Herkulesaufgabe stellt, die, so alle bisherige Erfahrung, nicht erfüllt werden kann. Horowitz wendet folgerichtig ein, dass die Fokussierung auf einen umfassenden gesellschaftlichen Wandel und einen aus kooperativer Attitüde gespeisten „positiven Frieden“ zwischen den ethno-

⁵⁴ Die wichtigsten Rezepte wurden durchgängig an Konflikten entwickelt, die sie gerade nicht zu lösen im Stande waren. Aus meiner Sicht ist es eminent problematisch, wenn die Strategien zur Bearbeitung langwieriger und gewaltförmiger ethno-religiöser Konflikte, die, obgleich intensiv eingesetzt, doch weitestgehend versagt haben, immer weiter (und sei es nur mangels Alternative) propagiert werden.

religiösen Gruppen nicht selten mit einer Vernachlässigung kurzfristiger „symptomorientierter“ Handlungsstrategien einhergeht. Operiert man von der Prämisse aus, dass eine dauerhafte Zivilisierung der Konfliktbearbeitung nur möglich ist, wenn es gelingt die zentralen Werte der konkurrierenden Gruppen zu verändern, dann, so Horowitz, "many people will die as they wait for value change."⁵⁵

2.2 Strukturelle Ansätze zur Bearbeitung ethnokultureller Konflikte

Das Gros der politikwissenschaftlichen Literatur, die sich mit der Entschärfung, dem Management oder aber der Transformation ethno-kultureller Konflikte beschäftigt, schenkt der Analyse der strukturellen Spezifika der betroffenen Gesellschaften große Aufmerksamkeit. Vereinfacht gesagt wird angenommen, dass die Strukturen der Gesellschaften zu einem großen Teil bestimmen, ob ethnische Konflikte drohen und wie sie sich entwickeln. Nur folgerichtig wird angenommen, dass die Strategien, die sinnvoll zu ihrer Bearbeitung eingesetzt werden können, gemäß der beobachteten strukturellen Charakteristika ausgewählt werden sollten.

Mehrere gängige Differenzierungen von Gesellschaften dominieren das Bild. Danach können multiethnische Gesellschaften danach unterschieden werden, ob

1. ethnisch-religiöse Identitäten mit sozialer und ökonomischer Rangordnung korrelieren oder nicht;⁵⁶
2. eine kleine Zahl gleich starker ethnisch-religiöser Gruppen oder aber eine große Zahl miteinander interagieren;
3. es eine hegemoniale Gruppe gibt, der eine Vielzahl kleiner Gruppen gegenübersteht;

4. die einzelnen Gruppen distinkte Territorien besiedeln oder aber weitgehend über das Territorium verteilt sind;
5. religiöse und ethnische Identitäten übereinstimmen oder aber jeweils unterschiedliche Gruppen konstituieren.

Weit verbreitet ist die Typologie von Rabushka und Shepsle, die vier Arten gespaltener Gesellschaften unterscheiden: fragmentierte und balancierte Gesellschaften sowie Gesellschaften mit dominanter Minderheit bzw. dominanter Mehrheit.⁵⁷

Betont wird in der Literatur jedoch durchgängig, dass die resultierenden Muster von Konflikt oder Kooperation zwischen den Mitgliedern der verschiedenen Gruppen so vielfältig sind, wie die Kontexte in denen sie sich entwickeln. Jeder ethnische und/oder religiöse Konflikt entsteht, wie Timothy Sisk betont, "in its own context as a result of unique historical developments, structural conditions ... and regional and international contexts. Generalizing across all cases with an all-encompassing theory is hazardous".⁵⁸

Parallel zur Analyse und Systematisierung von Konfliktstrukturen liegen die daraus abgeleiteten Optionen der Konfliktbearbeitung, die dazu führen sollen, dass ethnische Konflikte ihre Schärfe verlieren und zumindest einer kooperativen Bearbeitung, wenn nicht gar einer umfassenden Transformation zugeführt werden können. Beide großen Ansätze der Konfliktforschung – der mit dem Namen Lijphart verbundene Ansatz des "consociational power sharing" und der mit Horowitz verknüpfte integrative Ansatz – bieten von einer Analyse der strukturellen Dimension ethnischer Konflikte ausgehend

⁵⁵ Donald Horowitz, *The Deadly Ethnic Riot*, Berkeley/Los Angeles/London (University of California Press), 2001, S. 514.

⁵⁶ Diese Unterscheidung folgt Horowitz, der zwischen "ranked" und "unranked systems of ethnic relations" differenziert (Horowitz 1985).

⁵⁷ Siehe Alvin Rabushka, Kenneth A. Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus Ohio (Charles E. Merrill), 1972. Fragmentiert ist eine Gesellschaft dann, wenn es mehr als vier große mobilisierte ethnische Gruppen gibt, von denen keine dominant ist (z.B. Nigeria, Zaire, Indien). Balanciert ist sie, wenn sich nur drei oder zwei Gruppen gegenüberstehen, ohne dass eine davon als dominant charakterisiert werden könnte (z.B. Bosnien, Nord-Irland). Fälle mit dominanter Minderheit sind Ruanda und Burundi, sowie der Iraq, für dominante Mehrheitsgesellschaften stehen z.B. Sri Lanka, Russland oder Israel.

⁵⁸ Sisk 1996, S. 13.

unterschiedliche Formen eines eng institutionsbezogenen "political engineering". Sie betonen gleichermaßen, dass die majoritäre Demokratie für plurale, fragmentierte Gesellschaften weitgehend ungeeignet ist, da sie aufgrund der ihr eigenen Funktionsprinzipien zu einer strukturell begründeten Dominanz einzelner Gruppen führen kann, die von deren Kontrahenten nicht aufgebrochen werden kann. Da die Kräfte der Opposition im parlamentarischen Rahmen nicht gewinnen können, bleibt ihnen nur noch der extra-parlamentarische Raum. In diesen Gesellschaften müssten institutionelle Arrangements etabliert werden, die sicherstellen, dass die politische Macht nicht in den Händen einer Gruppe (und sei dies auch die Mehrheit) verbleibt, sondern dass alle Gruppen an ihr teilhaben. Die zentrale Frage beider Ansätze ist identisch: "Welche Art von Institutionen und Praktiken schaffen eine Anreizstruktur für ethnische Gruppen in tief gespaltenen Gesellschaften ihre Differenzen durch die legitimen Institutionen eines gemeinsamen demokratischen Staates zu vermitteln?"⁵⁹ Auch wenn sich die Vertreter beider Ansätze grundsätzlich darüber einig sind, „that political institutions affect the prospects for democratic endurance“, so gilt doch auch, dass „these scholars have differed widely however, as to their prescriptions for which institutions best foster democracy in divided societies.“⁶⁰

2.2.1 Consociational power-sharing

Lijpharts Konzept des „consociational power-sharing“ geht davon aus, dass die plurale Natur der Gesellschaften erfahrungsgemäß kaum durch political-engineering beeinflusst werden kann. Es akzeptiert also in einem ersten Schritt die Struktur einer Gesellschaft als gegeben

und (zumindest kurz- und mittelfristig) unveränderbar und sucht konsequenterweise nach Lösungen, die vom Fortbestand des pluralen Status Quo ausgehen. Da den Eliten eines Landes eine zentrale Rolle für die Gewalthaltigkeit der gesellschaftlichen und politischen Konfliktbearbeitung zugeschrieben wird, muss political engineering darauf abzielen, die Führungen aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zur Zusammenarbeit zu bringen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür sei am höchsten, wenn die folgenden Prinzipien in den institutionellen Arrangements und politischen Praktiken breitestmöglich verwirklicht werden:

1. sollte die Regierung von einer breiten parlamentarischen Mehrheit (einer großen Koalition) getragen werden;
2. sollten jeder einzelne politische Akteur über ein Vetorecht verfügen. Dadurch wird sichergestellt, dass Minderheiten "will not be outvoted by the majority when its vital interests are at stake"⁶¹;
3. sollten alle Interessen proportional zu ihrer jeweiligen Stärke in allen wichtigen Institutionen auf allen politischen Ebenen und innerhalb der Verwaltung vertreten sein;
4. sollten weitestmöglich gespannte Autonomieregelungen entwickelt werden, durch die alle Gruppen ein Höchstmaß an innerer Selbstbestimmung erhalten. Die gezielte Gewährung von Gruppenrechten wird mithin als zentrale Gestaltungsmöglichkeit des politischen Prozesses begriffen. Nicht nur Territorial-, sondern auch Personalautonomie gelten als attraktive Lösungen. Das Definitionsrecht liegt grundsätzlich nicht beim Staat, sondern bei den Gruppen selbst, d.h. jede Gruppe, die sich selbst als solche konstituiert und bei Wahlen eine entsprechende Legitimation erhält, kann entsprechende Autonomieregelungen für sich beanspruchen. Das der Personalautonomie zugrunde liegende Prinzip ist "rule by the

⁵⁹ Sisk 1996, S. 33.

⁶⁰ Katharine Belmont, Scott Mainwaring, Andrew Reynolds, Institutional Design, Conflict Management, and Democracy, in: Andrew Reynolds (Hg), The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy, Oxford (Oxford University Press), 2002, S. 1-11, Zitat S. 1.

⁶¹ Arendt Lijphart, Majority Rule versus Consociationalism in Deeply Divided Societies, in: Politicon 4, December 1977, S. 113-126, Zitat S. 118; siehe auch Lijpharts Klassiker:.

minority over itself in the area of the minority's exclusive concern"⁶² (z.B. Ehe- und Familienrecht, Erbschaftsrecht).

2.2.2 Integrative power-sharing

Zum Teil an den gleichen Fallbeispielen entwickelte Donald Horowitz seine "integrative" Strategie, die auf eine Überwindung der pluralen Natur der Gesellschaft abzielt. Zentral ist aus dieser Perspektive, dass den politischen Eliten und der allgemeinen Wählerschaft durch ein entsprechendes institutionelles Design Anreize für kooperatives Verhalten geboten werden. Langfristig strebt das integrative Modell auf einen Wandel des Wählerverhaltens, so dass die ethnisch-kulturelle Kategorie auf der gesellschaftlichen Ebene allmählich bedeutungslos wird. Hierzu gilt es

1. ein Wahlsystem zu installieren, das diejenigen Eliten belohnt, die sich an die moderaten Kräfte in mehreren Gruppen wenden. Dazu eignen sich all diejenigen, "which fragment support of one or more ethnic groups, ... induce interethnic bargaining; encourage the formation of multiethnic coalitions; produce fluidity and a multipolar balance; and produce proportional outcomes."⁶³ Ungeachtet der konkreten Arrangements sollten die Systeme auf Stimmenbündelung (vote pooling) abzielen. Damit bildet das Wahlsystem eine Anreizstruktur, die Mäßigung belohnt und es würde den zentrifugalen gesellschaftlichen Tendenzen eine fundamentale zentripetale Tendenz entgegensetzen und sie damit einhegen;
2. eine föderale Ordnung zu entwickeln, die darauf abzielt Risse innerhalb von Gruppen zu eröffnen, um die tiefen Risse zwischen den Gruppen zu balancieren. Wo dies nicht opportun erscheint (etwa wegen offenkundiger Sezessionsgefahr), sollte dem Födera-

lismus eine grundsätzliche Absage erteilt werden.

3. nicht eine parlamentarische, sondern eine präsidentiale Variante der Demokratie zu etablieren, die ein Höchstmaß an Inklusion gewährleistet;
4. eine Ethnos-blinde Politik zu betreiben. Gruppenrechte sollten, solange keine historischen Gründe entgegenstehen, allein durch individuelle Rechte gewährleistet werden. Damit wird das Prinzip der individuellen Gleichheit als Grundlage staatlicher Politik betont.

2.2.3 Einigendes und Trennendes der Ansätze der Machtteilung

Sowohl das Konzept des consociational-powersharing als auch das des integrative-powersharing gehen davon aus, dass Demokratie nicht nur die empirisch nachgewiesenermaßen friedfertigste politische Ordnung ist, sondern allen anderen Ordnungen auch deshalb überlegen ist, weil Konflikte auf zivile *und* partizipative bearbeitet werden sollen. Dennoch betonen beide, dass in bestimmten gesellschaftlichen Formationen nur einzelne Formen der Demokratie deren grundsätzlich vorhandenes zivilisatorisches Potenzial auch in gesellschaftliche Praxis verwandeln können. Deshalb muss der „architecture of democracy“⁶⁴, d.h. ihrer konkreten institutionellen Ausgestaltung, zentrale Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Beide Perspektiven betonen, dass es ohne ein Aufteilen der Macht zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen – konkret über den Aufbau multiethnischer Koalitionen – nicht geht. Während jedoch Vertreter eines consociational-powersharing die Eliten als Repräsentanten ethnischer Gruppen und derer Interessen belassen wollen, zielen integrative Strategien darauf, den pluralen Charakter der Gesellschaft durch Anreize zu a-ethnischem Verhalten sowohl auf der Ebene der politischen Elite, als auch der allgemeinen Bevölkerung zu überwinden. Zwar sprechen sich beide

⁶² Arendt Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven Conn. (Yale University Press), 1977, S. 41.

⁶³ Sisk 1996, S. 42.

⁶⁴ Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, Oxford (Oxford University Press), 2002.

Ansätze für föderale Arrangements aus. Während diese jedoch aus einer Lijphartschen Perspektive in der Form von territorialer oder personaler Autonomie unbedingt entlang bestehender Gruppengrenzen erfolgen sollen, zielen Integrationisten explizit auf eine nicht an Gruppengrenzen orientierte Föderation.

Zielvorstellung ist im ersten Fall ein ethnos-bewußter, im zweiten ein ethnos-blinder Staat. Beide Sichtweisen begreifen die Wahlsysteme als den wichtigsten institutionellen Hebel, mit dem das Wesen eines politischen Systems, insbesondere die Handlungslogik, der die politischen Akteure folgen, verändert werden kann. Wahlsysteme sind nach einer beständig zitierten These von Sartori "the most specific manipulable instrument of politics"⁶⁵. Nur folgerichtig zentrieren viele Ansätze des political- oder institutional engineering vor allem auf eine gezielte Konstruktion des Wahlsystems als Mittel der Konfliktbearbeitung.⁶⁶ Sie nehmen an, dass "creatively crafted rules hold particular promise, because they structure the incentives and pay-offs available to political actors in their search for electoral victory, making some types of behaviour more rewarding than others."⁶⁷

Auch wenn Lijphart und andere Con-sociationalisten die mit dem electoral en-

gineering verbundenen Chancen durchaus sehen, betonen sie deutlich stärker auch die Grenzen eines derartigen Unterfangen. Zum einen wenden sie kritisch ein, dass "electoral system features explain far from everything about party systems and the cultural obstacles to major changes in election rules."⁶⁸

Zum anderen stellen sie die Probleme heraus, die sich jedem Versuch entgegenstellen, Wahlsysteme mehr als nur geringfügig zu ändern. Hierzu verweisen sie auf die eminente Stabilität und Wandlungs-resistenz sämtlicher etablierter Systeme. Fundamentaler Wandel – etwa vom reinen Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht – kam beispielsweise in den von Lijphart untersuchten 27 Ländern im gesamten Untersuchungszeitraum (1945-1990) nicht ein einziges Mal vor, andererseits erwies sich gemäßigt electorale engineering als eine durchaus häufige Übung in den untersuchten Fällen. Die zentrale Forderung der Integrationisten, Wahlsysteme so zu designen, dass möglichst hohe Anreize zur Bildung von Parteien bestehen, die sich nicht nur an eine Ethnie bzw. Religionsgruppe richten, erscheint demgemäß "fundamentally utopian, especially if the relevant ethnic communities have already been mobilised behind different conceptions of nationalism."⁶⁹

Auch die institutionellen Ansätze der Konfliktbearbeitung sind an mehreren Punkten kritisiert worden.

Ein erster kritischer Argumentationsstrang wird inzwischen von dem prominentesten Vertreter des integrativen Ansatzes Donald Horowitz selbst herausgestellt. Er bemerkt selbstkritisch, dass keines der vielen Reformländer der letzten Jahrzehnte beim institutionellen Design des politischen Systems konsistent einem der großen Modelle gefolgt sei. Vielmehr hätten sich in allen Fällen Spezifika der Entwicklungswege, Traditionen,

⁶⁵ Giovanni Sartori, *Political Development and Political Engineering*, in: *Public Policy*, Vol. 17, 1968, S. 261-298, Zitat S. 273; siehe auch ders., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York (New York University Press), 1994.

⁶⁶ Eine hervorragende Studie ist: Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge, New York (Cambridge University Press), 2001. Die klassische Studie zu den Konsequenzen unterschiedlicher Wahlsysteme ist: Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven Conn (Yale University Press), 1967. Prominent im deutschsprachigen Raum ist Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt – Daten und Analysen: Ein Handbuch*. München (Piper), 1978 sowie ders., *Wahlrecht und Parteiensystem: Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen (Leske und Budrich, 1990).

⁶⁷ Benjamin Reilly 2001, S. 10.

⁶⁸ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford (Oxford University Press), 1994, S. 151.

⁶⁹ John McGarry, Brendan O'Leary, Introduction, in: dies. (Hg.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, London/New York (Routledge), 1993, S. 1-40, Zitat S. 21-22.

Konfliktkonstellationen, Gruppenzusammensetzung, die unkalkulierbaren Effekte komplexer Interaktion und viele andere Faktoren so zu einer komplexen Melange verbunden, dass von einem theorieorientierten Verfassungsdesign kaum noch gesprochen werden konnte. Aus den durchgängig inkrementalen Prozessen entwickelten sich ausnahmslos hybride Institutionen, die auf eine Art und Weise funktionieren, die so niemand antizipiert oder gewollt hatte. Damit aber wird die oben zitierte These von Sartori in Frage gestellt, wonach Wahlsysteme (und andere harten institutionellen Charakteristika) tatsächlich die am leichtesten manipulierbaren Instrumente der Politik sind. Sie mögen dies theoretisch sein, ob Institutionenbildungsprozesse jedoch in der Realität tatsächlich im Sinne einer Konfliktzivilisierung steuerbar sind, ist gerade vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts mehr als zweifelhaft.⁷⁰

In seiner Studie zur „deadly ethnic riot“ fordert Horowitz selbst zumindest implizit eine größere Selbstbeschränkung der Befriedungsstrategien und eine größere Hochschätzung des negativen Friedens, der „nur“ durch die Abwesenheit von Gewalt gekennzeichnet ist. Auch in dieser Studie kreist seine Argumentation um den Aspekt der Manipulierbarkeit. Seines Erachtens könnte ein engerer Fokus der Gegenmaßnahmen auf die konkreten auslösenden Faktoren von Gewalt und auf die im Verlauf von Gewalt wirkenden Eskalationsdynamiken als Mittel der Gewalthemmung effektiver sein, als ein Konfliktmanagement, das vor allem auf die Änderung fundamentaler kollektiver kognitiver und affektiver Muster bzw. fest etablierter institutioneller Designs abzielt. Er betont, dass keine andere Konfliktbearbeitungsstrategie „is as costly politically as the maximalist, systemic-

transformation measures that are so often prescribed.”⁷¹

Ein zweiter Kritikpunkt zielt auf die Frage der Operationalisierung der verschiedenen vorgeschlagenen Rezepte. So ist zwar eindeutig sichtbar, dass die Entscheidung über das Wahlsystem fundamentale Auswirkungen haben kann – etwa in NeuGuinea, als mit der Unabhängigkeit das Wahlsystem gewechselt wurde. Das neu eingeführte "First past the poll" System hatte "devastating consequences for the fragile political system."⁷² Die vorher bestehenden Anreize zu Kooperation fielen weg mit der direkten Folge eines scharfen Anstiegs des Gewaltniveaus, zunehmend unrepräsentativerer Parlamentarier und einer wachsenden Fragmentierung des Parteiensystems. Völlig unklar ist jedoch, wie man ohne entsprechend ausgerüstete internationale Streitmacht Eliten, die der Logik eines Systems entsprechend handeln, dazu bringen soll, das System so zu ändern, dass sie ihre Handlungsmuster neu gestalten und das Risiko des Machtverlusts eingehen müssen. Sichtbar ist, dass manche Eliten "intuitiv" die richtige Wahl getroffen haben – im Sinne von effektivem Design zur Verhinderung ethno-religiöser Konflikte – und andere wiederholt die falsche Wahl treffen. Zur Frage, warum das so ist und wie eine gezielte Einflußnahme aussehen könnte, dazu schweigt die Literatur jedoch.

Ein dritter Punkt, der zu großen Teilen auch die Workshop-Ansätze trifft, ist das fast vollständige Fehlen der kulturellen Dimension der Identitätskonflikte. Bei den meisten Autoren, die sich der Problematik ethno-religiöser Konfliktbearbeitung annehmen, wird kaum thematisiert, warum manche Praktiken der Konfliktregulation in einzelnen Fällen greifen, bei strukturell ähnlich gelagerten Fällen jedoch versagen. Die gängige Fixierung auf die strukturelle Dimension der Konflikte – sei es in Bezug auf die Beschreibung der betroffenen Gesellschaften, sei es in Bezug auf die herausgearbeiteten Konfliktparameter oder aber die Mittel zu ihrer Bearbeitung – verhindert

⁷⁰ Donald Horowitz, Constitutional Design: Proposals Versus Processes, in: Andrew Reynolds (Hg.), The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy, Oxford (Oxford University Press), 2002, S. 15-36.

⁷¹ Horowitz 2001, S. 516.

⁷² Reilly 2001, S. 26, genaue Studie S. 58-95

eine alternative Sicht auf die kulturellen Prädispositionen, die jede Struktur nach ihrem Bilde (ver-)formen. Zwar wird durchgängig betont, dass Konfliktparteien durchaus unterschiedliche Praktiken wählen,⁷³ doch bleibt diese Betonung der Kontextgebundenheit konkreter Entwicklungen eindeutig "rationalistisch" orientiert. Konfliktakteure unterscheiden sich aus strukturalistischer Sicht durch Interessen und Ziele, nicht aber durch verfolgte Werte, gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen, kognitive Schemata, Weltbilder oder ähnliches. Folgerichtig fehlt zum einen die Problematisierung der Adäquanz zwischen kulturellen Mustern und möglichen Methoden der Konfliktregulierung und zum anderen die Frage nach Strategien, die direkt auf die Re-Formierung der kulturellen Grundlage politischen Handelns in ethnisch-religiös gespaltenen Gesellschaften abzielen.

Gerade im Fall von Identitätskonflikten ist aber davon auszugehen, dass die Strategien und Lösungsoptionen, die von den Konfliktparteien für einen Konflikt als möglich und wünschenswert erachtet bzw. angewandt werden, davon abhängen, in welchem Ordnungssystem sie den Konflikt kategorisieren. Sie werden an jeden neuen Konflikt Wahrnehmungs- und Lösungsmuster herantragen, die sie durch gesellschaftliche und politische – im Falle religiöser Konflikte auch durch religiöse – Sozialisation internalisiert und in vorangegangenen Konflikten erprobt haben. Konfliktbearbeitungsstrategien, die unterschiedliche Verhaltensprädispositionen, die die Kulturen zur Verfügung stellen, nicht ins Kalkül ziehen, bleiben defizitär, da ihnen wichtige Determinanten des Handelns der Akteure unbekannt bleiben.

2.3. Kulturalistische Ansätze

Ross, Avruch und andere weisen darauf hin, dass die Sozialstruktur einer Gesellschaft zwar einen zentralen Faktor für die Bestimmung möglicher Kontrahenten

darstellt, also aus einer sozialstrukturellen Analyse generell erschlossen werden kann, welche Gruppen als Antagonisten in Konflikten zu erwarten sind. Als Vorwarnmechanismus zur Bestimmung des zu erwartenden Niveaus von Konflikt und Gewalt sei die sozialstrukturelle Analyse aber untauglich.⁷⁴ Genauso wenig könne sie zur Vorhersage der Streitfragen, über die die Konfliktparteien zu den Waffen greifen, beitragen. Ungleichheit, die in der einen Gesellschaft von den Benachteiligten ertragen wird, führt in anderen zu bewaffneten Revolten. Ethnokulturelle Spaltung, die mancherorts multikulturell verarbeitet wird, resultiert an anderen Orten in wiederkehrendem Aufruhr.

Um diese Differenz in der Reaktion auf identische soziostrukturelle Reize zu erklären, macht es Sinn, auf die Kategorie Kultur zurückzugreifen. Vertreter kulturalistischer Ansätze unterstreichen, dass es in allen Gesellschaften die Kultur ist, "(which; P.K.) sanctions certain actions taken to pursue individual or group interests and disapproves of others."⁷⁵ Alle Kulturen liefern Modelle für legitime Strategien, um Schmerz und Kummer sowie Gefühle der Benachteiligung auszudrücken oder um Unterstützung zu werben. Alle Kulturen erschaffen relativ klare Modelle loyalen Verhaltens, entwickeln Kategoriensysteme zur Ordnung von Politik und Gesellschaft und umreißen auf jeweils eigene Art die Pflichten von Herrschern wie Volk. Sie stellen auch Grenzen zwischen legitimen Protest und illegitimer Rebellion, zwischen legitimer und illegitimer Gewaltanwendung auf. Das gleiche Ereignis, die gleiche strukturelle Konfiguration, die in der einen Gesellschaft friedlichen Protest legitimiert, kann in einer anderen Gesellschaft schweigenden Gehorsam erwarten lassen und wiederum in einer anderen zu gewaltsamen Exzessen führen. Ein hohes Niveau gesellschaftlicher Gewalt muss nicht notwendigerweise in jeder Gesellschaft als problematisch gesehen werden, weisen diese doch aufgrund kultureller Eigenheiten

⁷³ So z.B.: Sisk 1996, S. 48.

⁷⁴ Ross, *The Management of Conflict*, 1993, S. ix.

⁷⁵ Ross, *The Management of Conflict*, 1993, S. 13.

unterschiedliche Gewalttoleranzen auf. Folgerichtig können unter den gleichen „objektiven“ Bedingungen die Anreize zur Gewaltreduktion fundamental verschieden sein.

Um soziale Konflikte zu verstehen, muß man genau diese kulturellen Rahmen von Interpretation und sozialem Handeln rekonstruieren. Selbst wenn Kulturen homogene Einheiten wären, wäre dies eine komplexe Aufgabe, da die Bausteine von Kulturen – Symbole und die daraus gewobenen Ordnungsmuster – niemals eindeutig, sondern plurivokal sind. Sie bestehen aus unterschiedlichen Bedeutungsschichten, die mit unterschiedlichen Bedeutungssystemen verbunden sein können. Obgleich sie in keinem Fall willkürlich sind – gibt es doch immer Grenzen legitimer Bedeutungsinterpretation – sind sie auch nicht eindeutig. Sie sind immer umstritten. Begreift man Kultur als „interlinked schemas, plans or scripts, ideational encodements and indigenous models and theories, and collected metaphors“⁷⁶, dann erweisen sie sich als einerseits universale, andererseits partikuläre Phänomene.⁷⁷ Schon dieses Wesen verbietet es, sie als direkt verursachende Variablen sozialen Handelns zu betrachten. Vielmehr sollten sie als Lieferanten von Referenzrahmen begriffen werden, oder als Brille, durch die soziale Wirklichkeit wahrgenommen wird.

Anders als in kulturell eher „homogenen“ Gesellschaften können in multikulturellen Gesellschaften radikal verschiedene Kulturen aufeinanderprallen. In solchen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit der

Fehlinterpretation hoch, da "each side relies on its own understanding of what is going on, reading unintended meanings into a situation."⁷⁸ Letztlich bildet sich jedoch auch in Fällen von langwierigen inter-kulturellen Konflikten eine eigene Konfliktkultur zwischen den Konfliktparteien heraus. Durch die Habitualisierung von Interpretations- und Verhaltensmustern entstehen über Zeit verfestigte Ordnungsmuster, innerhalb derer die Bewegungen und Gegenbewegungen der Konfliktbearbeitung stattfinden. Auf diese Art entwickelt sich allmählich ein Universum inter-kulturell geteilter Bedeutungen, das die Strategien sozialen Handelns unterstützt und verstetigt. Auch in gewaltförmig ausgetragenen langwierigen Konflikten gewinnen die Konfliktparteien damit ein zunehmendes Maß an Vertrauen und Erwartungssicherheit, die jedoch auf den Fortbestand des Konfliktes angewiesen ist.

Nur folgerichtig sind viele langandauernde Konflikte durch wiederkehrende Aktions- und Reaktionsketten gekennzeichnet, die zu durchbrechen den Verzicht auf Erwartungssicherheit voraussetzen würde. Im Konflikt zwischen siegt häufig die Angst vor dem Unbekannten, vor dem Neuen, vor dem Nicht-Einschätzbaren, das noch dazu ein zumindest partielles In-Frage-Stellen verfestigter Bilder und die Bereitschaft zu Lernen voraussetzt. Demgegenüber bestätigen auch (im Sinne einer Konfliktverregelung) erfolglos wiederholte Reaktionsketten die eigene Weltsicht und die darin eingeschriebenen Freund-Feind-Differenzierungen.

Anders als die sozial-psychologisch bzw. psycho-analytisch oder aber die soziostrukturell und institutionalistisch orientierten Konflikttheorien und Zivilisierungsstrategien haben kulturalistische Protagonisten keine allgemein formulierten Strategien der Konfliktbearbeitung entwickelt. Die Idee universaler Strategien von Konfliktbearbeitung macht aus ihrer Perspektive keinen Sinn, weil Konflikte immer in kulturell spezifischen Formen bearbeitet werden müssen. Bestimmte Zielvorstellungen – etwa Gewaltarmut – mögen universal denk- und wünschbar sein, die Wege zu ihrer Um-

⁷⁶ Kevin Avruch. *Culture and Conflict Resolution*. Washington D.C. (United States Institute of Peace Press), 1998, S. 98.

⁷⁷ Avruch stellt heraus: „what is universal seems to be that we humans all reason in much the same way, for example, associatively, and in linked, prioritized, valorized, and networked schemas about the world. What is not universal, however, what is cultural, is what these schemas are about, as well as how they seem to be differentially linked, prioritized, valorized, networked by – and distributed among – individuals across many different sorts of social groups and institutions“ (Avruch 1998, S. 94).

⁷⁸ Ross, *The Management of Conflict*, 1993, S. 13.

setzung jedoch sind, so die kulturalistische Annahme, von Kultur zu Kultur verschieden. Jede Kultur liefert eigene Optionen gewaltarmer Konfliktbearbeitung, propagiert aber daneben gleichzeitig andere Zielvorstellungen, die bei der Bearbeitung von Konflikten berücksichtigt werden sollen (z.B. demokratische Mitbestimmung, Verwirklichung von Gruppenrechten oder Maximierung individueller Freiheit, oder aber Übereinstimmung mit göttlichen Geboten und Sicherstellung traditionaler Autorität und Rückgriff auf die jeweils legitimierten Institutionen, usw.).

In jedem Fall müssen Zielehierarchien auf der Basis normativ unterfütterter Güterabwägungen entwickelt werden. Unterschiedliche Kulturen kommen hier zu vielfach alternativen, aber grundsätzlich gleichermaßen legitimen Lösungen. Gleichzeitig liefern alle Kulturen auch jeweils spezifische Motive, Schemata und Legitimationen für die Anwendung von Gewalt, durch die die Muster gesellschaftlichen Konfliktaustrags, aber auch mögliche Ansatzpunkte der Gewaltreduktion oder -prävention präfiguriert werden. Um überhaupt eine Chance auf Erfolg zu haben, müssen alle Strategien der Gewaltminimierung optimal auf diese kulturell immer eigenen „windows of opportunity“, auf die jeweils spezifischen begrenzenden, aber auch ermöglichenden kulturellen Muster abgestimmt werden. Eine grundlegende Frage, die jedem Engagement im Einzelfall zugrunde liegen muss, ist: welche der möglichen Strategien sind mit den zentralen kulturellen Komplexen der von Gewalt betroffenen Gesellschaften vereinbar und wie wird der kulturelle Kontext (d.h. etablierte Wahrnehmungsmuster, Normen, Werte und Praktiken) die institutionellen Designs formen (bzw. deformieren). In diesem Sinn sollte Kulturanalyse ein unhintergebarer Teil aller Versuche ethno-kultureller Konfliktbearbeitung sein.⁷⁹

Kulturalistische Ansätze betonen generell, dass Konfliktbearbeitung aus den

gewaltbetroffenen Kulturen heraus vorangetrieben werden muss. Hierzu ist es nötig, die Kapazitäten zur Formulierung und Diskussion von Interessen, Ängsten, Wünschen, Hoffnungen bei allen Konfliktparteien zu stärken. Das Einbringen fremder institutioneller Ressourcen oder Praktiken ist aus dieser Sicht nur sinnvoll, wenn diese an indigen gehaltene Vorstellungen anbindungsfähig sind, also der Anschein von Kontinuität geschaffen und inter-kulturelles Lernen als intra-kultureller Prozess legitimiert und verstehbar gemacht werden kann. Alle Versuche den kulturellen Fokus auf eine integrative Win-win-Orientierung der Konfliktbearbeitung zu verschieben haben daher zum einen zu beachten, dass für die betroffenen Menschen die „neuen“ Werte und Praktiken „must be rooted in their own tradition and expressed in their own language“, weil sie nur so als „internal response to the crisis“⁸⁰ für die breite Bevölkerung akzeptabel sind. Gleich wichtig ist die kulturadäquate Wahl möglicher Akteure der Konfliktzivilisierung. Diese müssen über ein hohes Maß und eine möglichst breite Autorität verfügen. Aus dieser Sicht könnte sich die vielfach beobachtbare Hilfe zur Demokratisierung über den Aufbau bzw. die vorrangige Unterstützung moderner, menschenrechts- und/oder umweltorientierter NGOs möglicherweise als suboptimale Strategie gegenüber der Unterstützung von bzw. dem intensivem Diskurs mit traditional legitimierten gesellschaftlichen Organisationen (häufig dem Klerus oder lokal bzw. regional verankerten traditionellen Eliten) erweisen.

3. Konfliktbearbeitung und Zivilisierung: ein inkrementaler Prozeß

Konfliktbearbeitung und -zivilisierung sind immer inkrementale Prozesse. In jedem Einzelfall müssen die jeweils spezifischen Muster der Konfliktgenese rekonstruiert und darauf aufbauend nach Rezepten für seine Bearbeitung gesucht werden. Im Prozess der Bearbeitung gilt es, offen zu bleiben für alternative Ansätze und die Notwendigkeit beständigen Lernens und Anpassens. dabei ist ein Konsens über adäquate Strategien ge-

⁷⁹ Siehe hierzu Avruch 1998, S. 98.

⁸⁰ Rupesinghe, 1994, S. 38.

nauso wenig in Sicht wie über die fundamentalen Ziele. Sollte man allein auf gewaltarmes Management, auf die Regulierung oder die umfassende Transformation ethno-kultureller Konflikte abzielen – für alle Zielvorgaben finden sich Befürworter. Analytiker ethno-kultureller Konflikte empfehlen nicht selten für die gleichen Fälle unterschiedliche und zumindest in Teilen inkompatible Strategien. In den von Gewalt betroffenen Gesellschaften finden sich noch dazu zumeist lautstarke Parteigänger für alle vorgeschlagenen Alternativen, so dass jede Wahl als parteiisch und gegen bestimmte Gruppen gerichtet zu sein scheint und mithin Gegnerschaft hervorrufen wird.

Dies und die Vielzahl von Fällen, in denen sich ethno-kulturell geprägte Konflikte trotz aller Anstrengungen über Jahrzehnte hinweg fortschreiben, sollte skeptisch machen in bezug auf die tatsächlich zur Verfügung stehenden Steuerungsoptionen. Deshalb gilt es abschließend vor allem, auf die Grenzen zielgerichteter Strategien der Konfliktzivilisierung hinzuweisen. Wenn oben mehrfach verdeutlicht worden ist, dass es für Gewaltakteure durchaus rational erscheinen kann, Gewalt fortzusetzen, wenn einzelne Gesellschaften bzw. Kulturen entweder mehrheitlich über tendenziell gewaltförmige Strategien des Konfliktmanagements verfügen oder aber spezifische kulturelle Komplexe (etwa in Ehrgesellschaften und sog. feuding societies) als Reservoir von Gewalt dienen können, wenn bestimmte kognitive Schemata (insbesondere langfristig stabile kollektive Traumata) eine kooperative Sicht auf einen Konflikt unmöglich machen, dann stehen die Chancen für eine Zivilisierung des Konfliktaustrags schlecht. Hier stoßen notgedrungen alle Versuche, Auswege aus verfestigten Mustern der Gewalt zu weisen, auf ihre Grenzen. Ähnlich liegt es in all den Fällen, in denen der Konflikt keine einfach isolierbaren ökonomischen Interessengegensätze aufweist, sondern „das Ehrgefühl einer Gruppe und der unbedingte Glaube an den Wert einer eigenen Religion, Kul-

tur und Geschichte den Krieg auslösen und fortdauernd rechtfertigen“; auch hier „sind die Chancen seiner Begrenzung und Einstellung gering“⁸¹. Nicht selten kann an eine konstruktive Konfliktbearbeitung erst nach vollständiger Erschöpfung aller Seiten in jahrzehntelangem Kampf gedacht werden. Vielfach reproduzieren sich auch in den von Gewalt betroffenen Gesellschaften die einmal in Gang gesetzten Muster der Gewalt und schaffen eine eigene Kultur der Gewalt, in die jede neue Generation einsozialisiert wird, und die zu durchbrechen eines der komplexesten Unterfangen politischer Steuerung darstellt, dem leider nur in den seltensten Fällen Erfolg beschieden ist.

So sperren sich viele ethno-kulturellen Konflikte über lange Jahre gegen alle Versuche der Zivilisierung. Obgleich die verschiedensten Techniken wiederholt über längere Zeiträume zum Einsatz kommen, obgleich die politischen Eliten und Gegeneliten vielfach sehr genau über Optionen zum Frieden Bescheid wissen und sich der in der Institutionenwahl liegenden Steuerungsmechanismen bewusst sind, enden alle Versuche der Regulierung in Sackgassen.

Besonders bedrückend ist, dass die Ethnisierung von Politik ein relativ einfaches Unterfangen zu sein scheint, die Abwendung von einer einmal ethnisierten Politik jedoch generell ein Jahrzehnte dauernder Prozess. Außerhalb der Ersten Welt findet sich darüber hinaus kein einziges multiethnisches Land, in dem es gelungen wäre mittels der Etablierung demokratischer Politik ethnische Frontstellungen und/oder ein hohes Gewaltniveau zu überwinden. Die wenigen, in den gängigen Indices als relativ stabile Demokratien charakterisierten multiethnischen Dritte-Welt-Länder Indien, Sri Lanka, Papua Neuguinea, oder aber die Philippinen weisen durchgängig ein hohes, von einem jeweils eigenen Profil geprägtes Gewaltniveau auf. All diese Fälle zwingen zur Skepsis gegenüber der oft vorgebrachten These, dass eine weitere Demokratisierung letztlich als Strategie zur Überwindung der ethno-kulturellen Gewalt wirken würde. Fälle wie die „stabile Demokratie“ Kolumbien oder

⁸¹ Beide Zitate Rösel 1997, S. 176.

aber die demokratisierten Länder El Salvador und Guatemala verdeutlichen, dass Demokratie auch mit einem immensen Maß an anomischer Gewalt einhergehen kann. Indonesien illustriert, wie im Demokratisierungsprozess Gewalt ihre unter der Diktatur gegebene Strukturierung verliert und vergesellschaftet wird – die Zahl der Gewaltakteure multipliziert sich wie auch die Formen. Die „Entstrukturierung“ macht sie gegenüber einer zielgerichteten Bearbeitung noch unempfindlicher, als sie es als formierte Gewalt ohnehin schon gewesen wäre.

So gilt für ethno-kulturelle Gewalt allgemein, was Horowitz speziell für den ethnischen Aufruhr konstatiert, dass nämlich „in most countries, there are incremental possibilities for preventing ethnic riots, but few deliberate paths to prevention. ... although it requires only the absence of a single causal condition to avert a riot, many such conditions are difficult to manipulate, barring attitudinal changes that may develop over decades. The result of all this is that deadly ethnic riots can certainly be prevented or controlled at an early stage of their development, but many are not, and perhaps never will be.“⁸²

⁸² Horowitz 2001, S. 521.

Moro-Widerstand & Krisenprävention in den Südphilippinen

Rainer Werning

1. Präspanisches Erbe

Die relativ friedliche Islamisierung des Gebietes, das heute die Südphilippinen umfasst, hatte im 13. Jh. eingesetzt, wenngleich historische Überlieferungen bereits seit dem 9. Jh. von Handelskontakten zwischen arabischen und westindischen Gujarati-Kaufleuten zu südostasiatischen Hafensiedlungen auf dem Wege von und nach China berichteten.

Spätestens seit der Sultanatsgründung in Jolo um 1450 bestand die dominante soziale und politisch bestimmende Klasse aus der Aristokratie des Besitzes, der Bürokratie der Beamten & der Rechtsautorität der Geistlichen/Gelehrten. Auf der untersten Stufe der Gesellschaft standen die in militärischen Beutezügen eingefangenen Sklaven, deren Arbeit – eine Verschränkung von Sklaverei, Fron-/Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft – über lange Zeit den Eckpfeiler des Moro-Militärapparates bildete. Im Prozess der Ausweitung von Handel, Schifffahrt und exportorientierter Produktion kam es zur Verquickung von Landbesitz und Handelskapital.

Der spanische Kolonialismus intervenierte, bevor tiefgreifende gesellschaftliche Wandlungen einsetzten. Es kam zu einem Abblocken ohne Eroberung: Durch kolonialen Druck in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt, fiel das Handelskapital auf eine bedeutungslose, lokale Stufe zurück. Schiffsbauer und Navigatoren wurden zu Piraten, ständige Kriegshandlungen ließen die landwirtschaftliche Produktion sinken, was zur weiteren Militarisierung der *datu* (der Elite) beitrug. Die unmittelbaren Produzenten wurden durch in die Höhe getriebene Tributzahlungen zum Unterhalt der Kriegsmaschinerie geschröpft, während die Herrschenden ihre soziale Stellung durch die Führungsrolle im antikolonialen Kampf zu festigen trachteten. Nationa(listische)e Ideologie entfaltete sich in religiösem Gewand.

2. Kolonialschacher

Als während des Spanisch-Amerikanischen Krieges 1898 entsprechend der beschönigenden Redewendung „Kontakt“ mit den Philippinen hergestellt wurde, enthielt die Konstellation des fin-de-siècle in den USA die antithetischen Tendenzen „Isolationismus“ und „Imperialismus“. Nach dem damaligen Präsidenten William McKinley: „Die Pflicht definiert die Bestimmung“, d.h. den moralischen Imperativ, der durch die expansionistische Geschichte der USA gebilligt wurde. Bezeichnend für diese Verknüpfung von Kapitalakkumulation und Machtstreben ist McKinleys Ansprache an eine Gruppe protestantischer Geistlicher im August 1898:

„In Wahrheit wollte ich die Philippinen nicht, und als wir sie als Geschenk der Götter bekamen, wusste ich nichts mit ihnen anzufangen (...) Ich lief Abend für Abend bis Mitternacht im Weißen Haus umher; und ich schäme mich nicht zu gestehen, dass ich niederkniete und den Allmächtigen mehr als einmal um Licht und Führung anging. Und eines Abends spät dämmerte es mir auf diese Weise – ich weiß nicht, wie, aber es dämmerte: 1. dass wir sie nicht an Spanien zurückgeben könnten – das wäre feig' und unehrenhaft; 2. dass wir sie nicht Frankreich oder Deutschland – unseren Handelsrivalen im Osten – übergeben konnten – das wäre schlechter Geschäftsstil und diskreditierend; 3. dass wir sie nicht sich selbst überlassen konnten – sie waren unfähig zur Selbstregierung, und sie würden dort drüben bald schlimmere Anarchie und üblere Zustände haben als unter Spanien; und 4. dass uns nichts anderes übrig blieb, als sie alle zu übernehmen, mit der Gnade Gottes das Allerbeste für sie zu tun, (...) unsere Mitmenschen, für die Christus auch gestorben ist.“¹

¹ Zit. aus: *LeseZeichen Philippinen* (Rainer Werning/Hg.)
- Insulare Streifzüge durch Geschichte, Politik,

Das Streben nach einem Kolonialreich und Zähmung einer zu zivilisierenden Untertanenrasse diente McKinley als charismatische Berufung – beschönigend „wohlwollende Assimilierung“ genannt und die knapp 350jährige Kolonialherrschaft des christlichen Spaniens auf dem Archipel „vergessend“. Was folgte war die gewaltsame Ausschaltung der philippinischen Revolutionäre, die 1898 die erste Republik in Asien ausgerufen hatten.

3. Mit Feuer und Schwert gegen die „Wilden“

Es wird notwendig sein, nahezu sämtliche Bräuche auszumerzen, welche bislang das Leben (der Moros) auszeichnete. Sie sind ein grundlegend verschiedenes Volk; von uns unterscheiden sie sich in Gedanken, Worten und Taten, und ihre Religion wird eine ernste Hürde bei unseren Bestrebungen darstellen, sie im Sinne des Christentums zu zivilisieren. Solange der Mohammedanismus vorherrscht, kann der angelsächsischen Zivilisation nur mühsam der Weg geebnet werden.²

Die in Anlehnung an die Mohren (Maurern) Nordafrikas abschätzig „Moros“ genannte muslimische Bevölkerung im Süden der Philippinen hatte ihre nördlichen Vorposten einst bis ins heutige Manila ausdehnen können. Erst seit 1570 gelang es den spanischen Kolonialtruppen, den Einfluss der Moros zurückzudrängen, nicht aber sie im südlichen Teil des Inselreiches zu unterwerfen. Das erst sollte den Vereinigten Staaten gelingen. Als US-Präsident Theodore Roosevelt die „Insurrektion“ offiziell am 4. Juli 1902 für beendet erklärte, hatte mindestens ein Zehntel der damals gut sechs Millionen Einwohner zählenden philippinischen

Bevölkerung gewaltsam den Tod gefunden. Diese erste militärische US-Intervention in Asien und eines der bis dato größten Kolonialmassaker in der Geschichte – in Washington „pacification“ genannt – sah laut Untersuchungen des amerikanischen Kongresses knapp 127.000 US-Soldaten im Fronteinsatz, von denen 4.234 GIs fielen. Die „Pazifizierung“ nahm vorweg, was später in Malaya, Korea und Indochina ausgeklügelter zur Anwendung kommen sollte – u.a. strategische Wehrdörfer, Freifeuerzonen und Nahrungsmittelblockaden.

Erst 1916 war es den US-Truppen nach grausamer Kriegführung und Massakern an der Zivilbevölkerung gelungen, den Morofuß in den amerikanischen Kommissstiefel zu pressen. War die Moro-Provinz lange direkt von der US-Armee verwaltet worden, griff Washington seit 1920 auf Mitglieder der nordphilippinischen Elite als für den Süden zuständige Beamte zurück. Die von amerikanischen Militärs trainierten *Philippine Scouts* sowie die *Constabulary* übernahmen seit den 30er Jahren verstärkt „Ordnungsfunktionen“ im Süden.

Jahrzehnte sollten vergehen, bis sich die Moros, mittlerweile selbst stolz so bezeichnend, neuerlich gegen die Zentralregierung auflehnten. Niemand hatte sie gefragt, ob sie 1946 Teil der gerade unabhängig gewordenen philippinischen Republik werden wollten. Manilas Strategie war es, durch die Umsiedlung nordphilippinischer Bauern sowie desertierter Guerilleros der Hukbalahap (Antijapanischen Volksbefreiungsarmee; 1950 umbenannt in Volksbefreiungsarmee) die aus erdrückenden Pachtverhältnissen resultierenden sozialpolitischen Probleme zu glätten. Unter Präsident Ramon Magsaysay, einem Darling der CIA, fanden Mitte der 50er Jahre die ersten systematischen Umsiedlungen nach Mindanao statt.

Während der Marcos-Herrschaft (1966-1986) verstärkte sich dieser Trend: Fortan flankierten interne Kolonisierungsmaßnahmen die von Manila verfolgte exportorientierte Entwicklungsstrategie. Dies bewirkte nicht nur eine weitreichende Verschiebung der demographischen Verhältnisse in Mindanao, sondern führte auch zu wachsenden Landdisputen, in deren Folge

Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur, Altenberge/Osnabrück 1993, S. 58

² US-General Samuel S. Sumner, Truppenkommandeur in Mindanao und Sulu im Jahre 1903 – zit. nach: George W. Davis, *Annual Report of Major General George W. Davis, U.S. Army, Commanding Division of the Philippines, October 1, 1903 to July 28, 1903*, Manila 1903, S. 261

bewaffnete Formationen – staatlich unterstützte Bürgerwehren und paramilitärische (christliche) Sekten auf der einen Seite sowie organisierte (muslimische) Selbstschutzkommandos und bewaffnete Gangs auf der anderen – wie Pilze nach einem warmen Regenguss aus dem Boden sprossen. Mindanao wurde die höchstmilitarisierte Region des Archipels. Über 60 Prozent der Kampfeinheiten der Streitkräfte (AFP) waren dort ständig stationiert – zum Schutz von Siedlern und ausländischen Interessen, tatsächlich um die Insel zu „befrieden“.

Auf Mindanao werden etwa 50 Prozent der gesamten Mais- und Kokosnuss-, 20 Prozent der Reis-, 50 Prozent der Fisch-, nahezu 100 Prozent der für den Export bestimmten Bananen- und Ananasproduktion des Landes gewonnen. 40 Prozent der Viehzucht sind dort lokalisiert, und fast 90 Prozent der Nickel-, Kobalt- und Eisenerz- sowie nahezu 100 Prozent der Bauxitvorkommen werden auf der Insel abgebaut. Eine Vielzahl natürlicher Häfen und seine Fruchtbarkeit machten Mindanao zum Magneten für ausländisches Kapital.

4. Peripherisierung & Widerstand

Betrug die muslimische Bevölkerung laut Zensus aus dem Jahre 1913 noch 98 Prozent der im Süden Ansässigen, so war ihr Anteil bereits 1976 auf nur 30 Prozent geschrumpft. Vor der Kolonisierung gehörte ihr sämtliches Land. Heute hingegen nennt sie weniger als 15 Prozent des Grund und Bodens ihr eigen, der zudem hauptsächlich in abgelegenen, unfruchtbaren Gebirgsregionen liegt. Gut 80 Prozent der Muslime sind gegenwärtig landlose Pächter. Der Verwaltungsapparat, das Militär sowie der Dienstleistungs- und Handelssektors sind fest in den Händen der aus dem Norden eingeströmten Siedler. Zur politischen wie wirtschaftlichen Benachteiligung gesellte sich kulturelle Geringschätzung; bestenfalls galten die Moros als bemitleidenswertes Schlusslicht nationaler Entwicklung.

Die 1969 gegründete *Moro Nationale Befreiungsfront* (MNLF) verstand sich als wahre Vertreterin des Moro-Volkes. Die (auch im ostmalaysischen Sabah) einsetzende Rekrutierungskampagne war militärisch erfolgreich, was nicht zuletzt darin begründet war, dass Armeeeinheiten und paramilitärische Stoßtrupps wie die notorischen *Ilaga* (Ratten) die Bevölkerung terrorisierten und wirksamen Schutz dagegen einzig bewaffneter Widerstand versprach. Wenige Monate nach Verhängung des Kriegsrechts (21. September 1972) kam es überall im Süden zu heftigen bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Regierungstruppen und MNLF-Verbänden.

Bis Mitte 1974 hielt die MNLF an der Sezession des Südens und der Schaffung einer unabhängigen *Bangsa Moro*-Republik fest. Das Hauptquartier der MNLF war in Libyen aufgeschlagen und politisch-diplomatische Unterstützung seitens der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) gesichert worden. Auf Drängen der OIC-Außenministerkonferenz kam es 1975 im saudi-arabischen Dschidda zu ersten Gesprächsrunden zwischen Vertretern der MNLF und des Marcos-Regimes. Den Schlusspunkt bildete das am 23. Dezember 1976 im libyschen Tripolis unterzeichnete Abkommen zwischen Manila und der MNLF. Im Vordergrund standen: 1. Die politische und friedliche Beilegung des Konflikts sowie 2. Autonomie für die Moros „innerhalb der nationalen Souveränität und territorialen Integrität der Republik der Philippinen“. Die MNLF war zur Rücknahme ihrer maximalistischen Forderung – staatliche Eigenständigkeit - genötigt worden.

Nutznießer des Tripolis-Abkommens war Marcos. Scharenweise kehrten desillusionierte MNLF-Kader ihrer Organisation den Rücken, was Manila mit Geld und Posten in Bürokratie und Verwaltung erleichterte. Zudem blieben etliche Mitglieder des Zentralkomitees, darunter auch ihr Vorsitzender Nur Misuari, in Libyen und anderen Nahoststaaten, so dass die Kommunikation nur durch Emissäre erfolgte. Ethnische Rivalitäten, nie ganz verstummt, brachen unter solchen Bedingungen neuerlich auf und schürten Querelen zwischen Auslandsführung und lokalen Kommandeuren ebenso

wie zwischen vor Ort agierenden Befehlshabern. In dieser Situation entstand u.a. die gegen die MNLF opponierende *Moro Islamische Befreiungsfront* (MILF), die seit Mitte der 80er Jahre an Einfluss gewann und heute die größte und bedeutsamste Widerstandsorganisation der Moros darstellt. Im Gegensatz zum autokratischen Führungsstil Misuaris betont die MILF kollektive Führung. Anstelle der Fixierung auf die OIC stützt sich die MILF auf regionale Ressourcen und Verbündete.

Nur Misuari war bereits vor dem endgültigen Schulterschluss mit Manila, dem am 2. September 1996 feierlich unterzeichneten Friedensabkommen, ins Räderwerk interethnischer Konflikte und politischer Kooptation geraten. Das Friedensabkommen war von Anfang an fragil und bescherte den Moros weder politische Eigenständigkeit noch einen wirtschaftlichen Aufschwung. Manilas Kalkül war die Einbindung Misuaris in seinen Machtbereich und die „Befriedung“ des Moro-Widerstandes.

Zu den Bestimmungen des Abkommens vom September 1996 gehörte zwar die Schaffung einer (aus lediglich vier Provinzen Mindanaos bestehenden) *Autonomous Region in Muslim Mindanao* (ARMM), deren Gouverneur Misuari wurde, und der *Südphilippinische Rat für Frieden und Entwicklung* (SPCPD). Doch deren Machtbefugnisse blieben vage und die finanzielle Ausstattung vom Wohlwollen der Zentralregierung in Manila abhängig. Bereits Anfang Oktober 1996 wurde qua Exekutivorder verfügt, dass Fragen der Finanzhoheit und Ressourcenzuteilung für ARMM und SPCPD exklusiv Manila obliegen. Erfolgte 1976 in Tripolis die Preisgabe von Unabhängigkeit zugunsten eines Autonomiestatus innerhalb der Republik der Philippinen, so markierte das Abkommen von 1996 selbst die Preisgabe einer Teilautonomie zugunsten vollständiger Systemintegration.

5. Arbeitsteilige „Aufstandsbekämpfung gegen den Terror“ : Zivilgesellschaftliche Organisationen im Fadenkreuz der Militärs

Eine auffällige Konstante philippinischer Politik ist seit der Unabhängigkeit des Inselstaates am 4. Juli 1946 die mehr oder minder intensiv praktizierte „Counterinsurgency“ (Aufstandsbekämpfung). Zunächst zielte sie auf die Zerstörung der einst starken Hukbalahap, die sich zu Beginn der 40er Jahre gegen die damalige japanische Besatzung formiert hatte. Seit Ende der 60er Jahre gerieten dann die Kommunistische Partei der Philippinen (CPP) und ihr bewaffneter Arm, die Neue Volksarmee (NPA), ins Visier staatlicher Sicherheitskräfte. Nach dem 11. September 2001 eskaliert die „Counterinsurgency“ erneut – diesmal mit Hilfe US-amerikanischer Spezialeinheiten. In Amerikas einstiger und einziger Kolonie in Asien, in den Philippinen eben, hat Washington zu Beginn dieses Jahres offiziell die „zweite Front gegen den weltweiten Terror“ eröffnet, die sie künftig ausweiten will.

Vor Ort agierende Menschenrechtsorganisationen wie *Karapatan* und *Ecumenical Movement for Justice and Peace* befürchten eine Eskalation der Gewalt und eine Zunahme staatlicher Übergriffe - im Namen des „Krieges gegen der Terror“. Seitdem die Philippinen aktiv in den Kampf gegen Usama bin Ladens al-Qaida-Netzwerk einbezogen sind, häufen sich landesweit tatsächlich die Fälle, da Leute ohne Haftbefehl hinter Gefängnismauern verschwinden oder schikaniert werden. Nicht nur im Süden des Inselstaates - auf Mindanao, Basilan und Jolo -, sondern auch in der Hauptstadt Manila und Umgebung wurden Menschen unter dem Verdacht, „Terroristen“ zu unterstützen, festgenommen. *Karapatan* hat allein seit dem Amtsantritt von Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo im Januar 2001 125 Gewaltakte, darunter 50 mit tödlichem Ausgang, dokumentiert und 2.600 Fälle untersucht, da Mitglieder politischer oder Bürgerrechtsorganisationen drangsaliert wurden. Die im Parlament vertretene linke Partei *Bayan Muna* („Das Volk zuerst“) musste seitdem 27 getötete Führer und Mitglieder beklagen, die von Sicherheitskräften oder paramilitärischen Verbänden im Zuge ihrer

politischen Erziehungs- oder Gemeinwesenarbeit ums Leben kamen.

Zwar wurde im Februar 1986 das langjährige diktatorische Regime von Ferdinand E. Marcos gestürzt. Doch sein Schatten ist allgegenwärtig, vor allem im Hinterland, wo die Behörden es mit Gesetz und Ordnung nicht so genau nehmen und stattdessen Regieren mit der Kunst des Akquirierens von Geldern und der Aufteilung von Pfründen innerhalb eigener Klientelen gleichgesetzt wird. Anstatt strukturelle Probleme anzugehen, eine gerechte Landverteilung umzusetzen und die Massenarmut wirksam zu bekämpfen, setzten sämtliche Nachfolger im Präsidentenpalast Malacanang auf die „Befriedung“ von sozialen Protesten und politischem Dissens. Präsidentin Corazon C. Aquino (1986-92) schwadronierte, sie werde „das Schwert aus der Scheide ziehen“, um „die Subversion unerbittlich zu bekämpfen“. Ihr Nachfolger, Ex-General Fidel V. Ramos (1992-98), versuchte sich als Architekt verschiedener „Counterinsurgency“-Programme wie *Oplan Lambat Bitag*, dem „Operationsplan Netzfall“, und sein Nachfolger Joseph E. Estrada (1998-2001) verkündete gar großmäulig den „totalen Krieg“ gegen „die moslemischen Rebellen und Kommunisten“.³

Und nun hat die Estrada-Nachfolgerin, Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo, am 5. August 2002 der von der Kommunistischen Partei der Philippinen (CPP) geführten Guerilla der Neuen Volksarmee (NPA) – so wörtlich – „den allumfassenden, unerbittlichen Krieg“ erklärt. Um diese Drohung kosmetisch abzuschwächen, äußerte sich Arroyos Berater im Friedensprozess, Ex-General Eduardo Ermita, dennoch zuversichtlich, mit der kommunistischen Dachorganisation der

National Democratic Front of the Philippines (NDFP) – ihr gehören u.a. die CPP und NPA an – eine umfassende Friedensregelung zu finden. Tatsache aber ist, dass diese Verhandlungen längst gescheitert sind, allenfalls hinter den Kulissen sogenannte „back channel“-Kontakte bestehen. Die bereits 1998 zwischen beiden Seiten mühsam ausgehandelten Abkommen über die Respektierung der Menschenrechte und Anerkennung internationaler Menschenrechtsnormen sowie Immunitätsgarantien für die Unterhändler der NDFP, die 2001 als rechtsverbindlich erklärt wurden, sind Makulatur.

Arroyos Kriegserklärung am 5. August erfolgte nicht zufällig. Einen Tag zuvor hatte US-Außenminister Colin Powell - mit Manila als letzter Etappe - seinen „Antiterror“-Swing durch Südostasien beendet. Kaum nach Washington zurückgekehrt, setzte das U.S. State Department in arbeitsteiliger „Counterinsurgency“ die CPP-NPA am 9. August auf Platz 34 ihrer Liste der *Foreign Terrorist Organizations* (FTO). Das wiederum veranlasste Manila, seinen Terrorismus-Vorwurf zu erweitern: Dem Kampf gegen die „moslemischen Rebellen“ der Abu Sayyaf im Süden soll nun im Norden das letzte Gefecht gegen die CPP-NPA folgen. Kollateralschäden dieses Dragonertums würden letztlich all jene (noch) legalen und fortschrittlichen Organisationen, die öffentlich Position gegen die Politik Manilas beziehen. Die im Süden für Unabhängigkeit eintretende Moro Islamische Befreiungsfront (MILF) befürchtet, als nächste Organisation ebenfalls auf die FTO-Liste des State Department gesetzt zu werden. Dies jedenfalls äußerte namens des Zentralkomitees der Front Muhammad Ameen, einer der Sekretäre des MILF-Vorsitzenden Hashim Salamat. Immerhin unterhält die MILF enge Kontakte zur NDFP und kooperiert mit NPA-Einheiten in taktischen Fragen. Zusammen genommen bilden die unter Waffen stehenden Kader der MILF und NPA militärisch noch immer eine formidable Kraft, die nur in einem verlustreichen Auszehrungskrieg zu schwächen, kaum aber gänzlich zu besiegen wäre. Die Regierung

³ Rainer Werning, *Im Schatten der „Terrorbekämpfung“*. *US-Militärintervention in Südostasien*, in: *Wissenschaft & Frieden* Nr. 3/02, Bonn (Juli) 2002, S. 56 ff. und *Basilan: The Next Afghanistan? Report of the International Peace Mission to Basilan, Philippines, 23-27 March 2002*, n.p., Summer 2002, 34 pp. The Mission was supported by: Inter Pares, Novib, Oxfam Solidarity & Oxfam Hongkong.

bezieht die Stärke der jeweiligen Verbände auf zirka 12.500 Mann.

Am 10. August schließlich, einen Tag nachdem US-Außenminister Colin Powell die CPP-NPA auf die FTO-Liste seines Ministeriums setzen ließ, reiste der frühere philippinische Generalstabschef und jetzige Verteidigungsminister Angelo T. Reyes nach Washington. In den dortigen Gesprächen mit seinem Kollegen Donald H. Rumsfeld ging es um dreierlei: die Modernisierung der eigenen Streitkräfte (AFP); Verbesserung deren Image in der Öffentlichkeit und um eine langfristige bilaterale Militärkooperation. Bereits im vergangenen Jahr sind 55 Mio. Dollar an sofortiger Militärhilfe zugesagt worden, die nunmehr aufgestockt werden dürfte. Was die Imagepflege betrifft, so soll mit der US-amerikanischen PR-Agentur *Rhoads and Weber-Shandwick* eine Firma verpflichtet werden, die innerhalb der nächsten zwei Jahre aktive Lobbyarbeit für die AFP betreibt. Für Reyes, im Kabinett Arroyo als militaristischer Hardliner bekannt, dürfte dies einen willkommenen Nebeneffekt haben. In zwei Jahren sind Präsidentschaftswahlen, bei denen der Ex-General gern mitmischen möchte. Schließlich ging es in Washington um die Ausgestaltung des *Mutual Logistics Support Agreement* (MLSA – mitunter auch abgeschwächt als Arrangement bezeichnet), das nach dem Wegfall der US-Militärstützpunkte vor einem Jahrzehnt u.a. den verstärkten Einsatz von *U.S. Special Operations Forces* (SOFs) auf den Inseln im Rahmen koordinierter „Counterterrorism“-Aktionen vorsieht. Waren US-Truppen gerade ein halbes Jahr lang im Kampf gegen die auf Kidnapping und Lösegelderpressung „spezialisierte“ Abu Sayyaf im Süden des Landes im Einsatz, soll ab Oktober neuerlich ein Kontingent US-amerikanischer GIs in die Philippinen entsandt werden – diesmal allerdings auf die nördliche Hauptinsel Luzon.

Fast zeitgleich mit dem Besuch des philippinischen Verteidigungsministers in den USA setzte Washington diplomatisch und politisch Hebel in Bewegung, um sei-

nerseits den Druck auf die NDFP zu erhöhen. Im Visier haben Powell und Rumsfeld nunmehr deren im niederländischen Utrecht lebende Exilführung – allen voran José Maria Sison. Der 63jährige Sison, heute politischer Chefberater der NDFP, war Ende Dezember 1968 einer der Gründungsmitglieder der CPP und ihr erster Vorsitzender. Nach langjähriger Haft im Frühjahr 1986 von der damaligen Präsidentin Aquino auf freien Fuß gesetzt, setzte sich Sison mit seiner Familie ins Ausland ab, da er zuhause um sein Leben fürchten musste. Mehrere seiner Vertrauten und enge Freunde wurden von den philippinischen Sicherheitskräften erschossen. In einem langwierigen Verfahren suchte Sison in den Niederlanden um politisches Asyl nach, und deren Oberster Gerichtshof hat vorerst gegen eine Deportation Sisons entschieden, um die sich Manila bemüht hatte.

Das niederländische Außenministerium scheint dem Druck aus Washington nachzugeben, nunmehr auf die Konten der NDFP zuzugreifen. Sein Sprecher Frank De Bruin hat mittlerweile erklärt, Den Haag werde einer solchen Bitte aus den USA entsprechen, zumal der UN-Sicherheitsrat im vergangenen Jahr mit der verabschiedeten Resolution 1373 sämtliche UN-Mitgliedsstaaten verpflichtet habe, Konten von „terroristischen Organisationen“ einzufrieren. Möglicherweise sieht sich Den Haag in Zugzwang. Ende August hat Donald Rumsfeld gar damit gedroht, SOFs in Geheimaktionen einzusetzen, um „Terroristen“, wo immer sie sich aufhalten, aufzuspüren und ihrer habhaft zu werden.

6. Ausblick

Das große Paradoxon – vor allem in den Südphilippinen – besteht darin, dass ausgerechnet dann die Zivilbevölkerung tiefer in Deckung gehen muss, wenn offiziell von Frieden geredet und dieser beschworen wird. Seit dem Ende der Marcos-Diktatur (1986) sind zunächst Friedensverhandlungen mit der NDFP und später dann mit der MNLF beziehungsweise MILF aufgenommen worden. Gleichzeitig entstanden zahlreiche örtliche Initiativen, regionale Organisationen sowie nationale Bündnisse, die sich allesamt für eine Deeskalation der unterschiedlichen

militärischen Konflikte und den Dialog zwischen den jeweiligen Protagonisten einsetzen. Übergeordnetes Ziel ist die Begründung einer *Kultur des Friedens*.

Ob *Paz* und *Krislam* in Zamboanga, das vom früheren Präsidenten der Notre Dame University in Cotabato, Dr. Eliseo „Jun“ Mercado, geleitete *Friedensinstitut*, das von Pastor Alvaro O. Senturias gegründete *Institute of Peace and Development Studies* am Southern Christian College der United Church of Christ (UCCP) in Midsayap oder die *Ökumenische Bewegung für Gerechtigkeit und Frieden* sowie die von Professor Abhoud Syed Mansur M. Lingga geführte *Bangsamoro People's Consultative Assembly* u.ä. – sie alle fühlen sich auf je unterschiedliche Weise der Kultur des Friedens verpflichtet. Eckpfeiler ihres Engagements waren und sind eine Neuorientierung in den Bereichen Erziehung, Bildung und Ausbildung und die Ausarbeitung entsprechender Curricula. Gerade diesem Sektor schenkten staatliche Instanzen in der Vergangenheit wenig Beachtung, wie denn überhaupt die Präsenz des Staates vielfach ausschließlich auf militärische oder „civic action“-Programme reduziert blieben, wobei letztere im Rahmen psychologischer Kriegsführung auf die Gewinnung von „Herzen und Hirnen der Bevölkerung“ zielen. Gewalt und Gewaltverherrlichung sind bis heute in öffentlichen Transportmitteln (Überlandbussen und Fähren) und Einrichtungen (Kinos) ebenso gang und gäbe wie in den zahlreicher werdenden Cybernet-Cafés mit ihren allgegenwärtigen „Counterstrike“- u.ä. Spielen. Mitunter fällt es schwer, zwischen virtueller und realer Gewalt zu unterscheiden beziehungsweise wird die virtuelle Gewalt sogar von der realen überboten.

Mindanao leidet als älteste Konfliktregion Südostasiens noch immer unter den Auswirkungen von *externem Kolonialismus* und *interner Kolonisierung*. Die dort bis heute andauernden – wesentlich um Land, Würde und Selbstbestimmung geführten – Konflikte sind zugleich Ausdruck antagonistischer Zentrum-Pe-

riperie-Verhältnisse. Es wird dies so bleiben, solange die dominante Seite – d.h. das Zentrum Manila – auf eine militärische Lösung beziehungsweise dauerhafte „Pazifizierung“ setzt. Die Peripherie – repräsentiert u.a. von höchst unterschiedlichen Organisationen der Moros – wird demgegenüber an bewaffnetem Widerstand, politischer Revolte und notfalls Terror festhalten. Nichts wird sich bewegen, wenn nicht die Rechte der muslimischen Bevölkerung auf Unabhängigkeit anerkannt und die Anerkennung ihrer früheren Landrechte wie auch jener der *Lumad*, der indigenen Bevölkerungen Mindanaos, respektiert werden. Genuine Selbstherrschaft ist das strategische Ziel, um das sich die Lösungen aller anderen Probleme gruppieren.

Dieses Ziel wird sich trotz Goodwill, aufopferungsbereiten Engagements und politischer Interventionen seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort nicht realisieren lassen, solange all diese Bemühungen durch staatliche Gewalt konterkariert werden. Da diese heute im Verbund mit den USA einzig auf den gemeinsam proklamierten und praktizierten „Kampf gegen den Terror“ setzt und strukturelle Probleme (u.a. Agrarreform; Armutsbekämpfung; Zugang zu Bildung und Jobs; Bereitstellung angemessener Wohnungen mit entsprechender Trinkwasserversorgung), die ihm (auch) zugrunde liegen, überhaupt nicht mehr fokussiert sind, stoßen – wie gut auch immer gemeinte – Krisenpräventionen ins Leere. In diesem Sinne ist der 11. September 2001 eine Zäsur; sozialpolitische Alternativen können seitdem wirksamer delegitimiert und Dissens schneller denunziert werden. Allenfalls ließe sich eine partielle Deeskalation der militärischen Konflikte durch eine Internationalisierung der skizzierten „issues“ realisieren – in etwa vergleichbar der Situation in Osttimor von September 1999 bis Mai 2002. Nicht wenig angesichts der herrschenden Verhältnisse. Aber auch nicht mehr.

Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung in ACEH

Klaus Schreiner



1. Hintergrundinformationen zu Aceh

Aceh, an der Nordspitze der Insel Sumatra gelegen, ist die nordwestlichste Provinz Indonesiens, in der etwa 3,6 Mio. Menschen leben, die ganz überwiegend ethnische Aceher (oder Acehnesen); daneben gibt es im Hochland die ethnischen Gruppen der Gayo und Alas, sowie zugewanderte Javaner, Batak und Chinesen. Aufgrund seiner geographischen Lage am Nordeingang zur Straße von Malaka ist Aceh eines der am frühesten islamisierten Gebiete Südostasiens; archäologische Funde, die die Anwesenheit und den Einfluß des Islam belegen, weisen bis ins 13. Jh. AD zurück. Die Aceher selbst nennen ihr Land deshalb auch gerne "serambi Mekkah", die Veranda Mekkas.¹

Umgekehrt gehören die Aceher zu den am spätesten kolonial unterworfenen Völkern des indonesischen Archipels. Die niederländische Kolonialmacht begann erst 1873 in die Region nördlich des Plantagengebi-

etes von Deli-Serdang um die bedeutende Stadt Medan vorzudringen. Dieser Vorstoß eröffnete einen "Dreißigjährigen Krieg", bis sich die acehische Widerstandsbewegung einige Jahre nach der Jahrhundertwende und erst nach dem Tod einiger ihrer bedeutendsten Führer geschlagen gab. Dieser Krieg, der mit Brutalität und Verschlagenheit geführt wurde, hinterließ auf beiden Seiten tiefe Spuren. Die Niederländer ließen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, als sie versuchten, ihre ehemalige Kolonie in den Jahren 1945-49 wieder zu besetzen, Aceh als einzige Region unangetastet. Diese historische Erfahrung des anti-kolonialen Abwehrkampfes dient auf der Seite der Aceher auch heute als Vorbild und Ansporn für ihre Entschiedenheit und Verbissenheit in ihrem Kampf gegen die indonesische Zentralregierung.

2. Genese des Konflikts

Der Konflikt zwischen der Region Aceh und der indonesischen Zentralregierung reicht bis in die ersten Jahre der Unabhängigkeit

¹ Einen ersten Überblick über Geschichte und Kultur Acehs bietet das Schwerpunktheft "Aceh" des Magazins *kita* 2/2002 der DIG.

zurück.² Nach der Erklärung der Unabhängigkeit Indonesiens am 17.8.1945³ gehörte Aceh zu jenen Regionen des ehemaligen niederländischen Kolonialgebiets, die uneingeschränkt ihre Unterstützung für ein unabhängiges Indonesien erklärten und die neue Regierung in Jakarta sowohl politisch als auch finanziell unterstützten. So wurden z.B. die ersten Flugzeuge der indonesischen Luftwaffe, einige gebrauchte Dakota-Maschinen mit Geldern aus Aceh gekauft. Allerdings legten die Aceher auch damals großen Wert auf ihre Selbständigkeit und erreichten für ihre Region den Status einer eigenen Provinz.

Diese Provinz Aceh wurde jedoch schon 1953 mit der von den überwiegend christlichen Batak dominierten Provinz Nordsumatra zusammengelegt und auf den Rang eines Distrikts (*kabupaten*) heruntergestuft. Auf diese Kränkung des acehischen "National"gefühls reagierte der damals bedeutendste Führer der Aceher, der *ulama* Daud Beureuh mit einer Kriegserklärung an die Regierung in Jakarta. Er schloß sich der Bewegung *Darul Islam* (Haus des Islam) unter der Führung von Sukarnadji Kartosuwirjo und Kahar Muzakkar an, die vor allem in Westjava und in Südsulawesi aktiv war und für einen Islamstaat Indonesien (*Negara Islam Indonesia*) kämpfte.⁴

Im Jahr 1959 gelang es der Sukarno-Regierung, Daud Beureuh aus dieser islamistischen Koalition herauszubrechen, indem sie den Acehern weitgehende

Zugeständnisse in den Bereichen der Bildung und der religiösen Gerichtsbarkeit machte. Außerdem wurde Aceh wieder zu einer Provinz aufgewertet und ihm zusätzlich der Status eines Sondergebiets (*Daerah Istimewa*) eingeräumt, den außerdem nur das Sultanat von Yogyakarta und die Hauptstadt Jakarta besaßen.

Während dieser Sonderstatus unter dem Suharto-Regime offiziell weiter bestehen blieb, wurden die damit verbundenen Privilegien ausgehöhlt und abgeschafft. Aceh wurde wie die anderen Provinzen dem korrupten Oligopol-Kapitalismus und der zentralistischen Bürokratie des Suharto-Regimes unterworfen. Diese Tendenz verstärkte sich noch, als vor der Ostküste Acehs in der Straße von Malaka die großen Erdgasfelder von Arun entdeckt wurden und die Ausbeutung dieser Bodenschätze durch die im staatlichen Besitz befindliche PERTAMINA und unter Mithilfe des US-amerikanischen Mobil Oil-Konzerns begann. Die Gewinne aus dieser Ausbeutung flossen entweder direkt an den amerikanischen Konzern oder an die Zentralregierung in Jakarta und ihre korrupten "cronies". Der Rückfluß dieser Gewinne in Form von Infrastrukturleistungen und sonstigen Entwicklungsmaßnahmen machte nur einen Bruchteil der ursprünglichen Summe aus. Noch deutlicher fühlbar war die Marginalisierung der autochthonen acehischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt, da die neugeschaffenen Arbeitsplätze in der Mehrzahl von zugereisten Fach- und Hilfsarbeitern besetzt wurden. Ein Anlernen oder eine Ausbildung einheimischer Arbeitskräfte fand nicht statt.

1976 formierte sich erstmals wieder ein bewaffneter Widerstand gegen die Zentralregierung. Führer war der bis heute einflußreiche Tengku Hasan di Tiro, ein Nachkomme des acehischen Nationalhelden Cik di Tiro, der bereits gegen die Niederländer gekämpft hatte. Seit der Entstehung der "Bewegung Unabhängiges Aceh" (*Gerakan Aceh Merdeka* – GAM) leidet die acehische Zivilbevölkerung in phasenweise unterschiedlicher Intensität unter der zähen und rücksichtslosen militärischen

² Nicht eingegangen wird an dieser Stelle auf den sog. Aceh-Krieg, der sich über dreißig Jahre zwischen der niederländischen Kolonialmacht und der acehischen Widerstandsbewegung hinzog. Er fand sein Ende erst 1912 mit dem Tod und der Gefangennahme der wichtigsten WiderstandskämpferInnen. Siehe dazu u.a. Ibrahim Alfian, *Perang di jalan Allah: Perang Aceh 1873 – 1912*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 1987.

³ Die Niederländer versuchten trotz dieser Unabhängigkeitserklärung, sich wieder in ihrem ehemaligen Kolonialgebiet zu etablieren, das sie durch die Kapitulation gegenüber den Javanern verloren hatten. Sie zogen sich erst zum Ende des Jahres 1949 aus Indonesien zurück.

⁴ Cees van DIJK, *Rebellion under the Banner of Islam. Darul Islam in Indonesia*, The Hague.: M. Nijhoff 1981 (VKI 94).

Auseinandersetzung zwischen dem indonesischen Militär und der GAM. Dabei wird sie Opfer von Repressalien und Menschenrechtsverletzungen der schlimmsten Art beider kriegführenden Parteien.

Nach einer vorübergehenden Schwächung, die Hasan di Tiro ins Exil nach Schweden gehen ließ, von wo er bis heute die GAM steuert, nahm die Sezessionsbewegung 1989 den bewaffneten Kampf gegen die Zentralregierung wieder auf. Diese antwortete auf die Herausforderung damit, Aceh offiziell zum Kriegsgebiet (*Daerah Operasi Militer – DOM*) zu erklären. Unter dem Vorwand des Kriegszustands beging das indonesische Militär schwerste Menschenrechtsverletzungen. Dieser Zustand endete erst nach dem Fall Suhartos 1998. Obwohl es eine förmliche Entschuldigung des damaligen Oberkommandierenden des indonesischen Militärs, General Wiranto, gab, bedeutete das Ende jedoch keine fühlbare Verbesserung der Menschenrechtssituation in Aceh.⁵

Seit dem Jahr 2000 haben unter der Vermittlung des schweizerischen Henri-Dunant-Zentrums mehrere Verhandlungsrunden zwischen der Regierung in Jakarta und der GAM stattgefunden. Jedesmal ist es auf dem Papier zu nennenswerten und vielversprechenden Vereinbarungen gekommen, die jedoch nie realisiert und implementiert wurden. In der Regel gingen selbst in den Tagen, während der die Verhandlungen in Genf stattfanden, die Gewalttätigkeiten in Aceh ungebremst weiter.

3. Analyse der Konflikte

Der mit militärischen Mitteln geführte Konflikt in Aceh ist kein religiöser oder religiös legitimierter Konflikt. Dies gilt, auch wenn in jüngster Zeit im Zusammenhang mit dem Konflikt in Aceh und dem im August 2001 inkraft gesetzten Autonomiege-

setz⁶ verstärkt über die Einführung der Syariah diskutiert wird. Vielmehr sind widerstreitende ökonomische und politische Interessen die Ursache für die anhaltenden Kampfhandlungen und Unterdrückungsmaßnahmen. Damit unterscheidet sich der Acehkonflikt auch schon bei oberflächlicher Betrachtung von den anderen Regionalkonflikten in Indonesien, sei es Papua, seien es die Nord- bzw. Südmolukken, seien es die verschiedenen Konflikte in Kalimantan. Ganz vordergründig wird dies schon durch die Tatsache verdeutlicht, daß sich in dieser Provinz Muslime der Sezessionsbewegung und Muslime der indonesischen Militär- und Polizeitruppen gegenüberstehen, die gleichermaßen Sunniten und Angehörige der syafi'itischen Rechtsschule sind.

Der Streit in Aceh geht im Kern um politische Selbstbestimmung und um den Zugang zu ökonomischen Ressourcen. Dabei sind die Interessen der einzelnen Konfliktbeteiligten eindeutig zu identifizieren. Auf der Seite der Aceher geht es – in dieser Reihenfolge der Dringlichkeit und Relevanz – um ökonomische Teilhabe, um politische Selbstbestimmung und religiöse und kulturelle Freiheit. Dabei ist jedoch zu beachten, daß die verschiedenen acehischen Akteure, die diese Ziele anstreben, nicht ohne weiteres miteinander identifiziert werden dürfen. Während die GAM ihre Ziele, die für sie nur durch die Verwirklichung der staatlichen Unabhängigkeit erreichbar erscheinen, mit militärischen Mitteln erreichen will, haben die verschiedenen Netzwerke in der Zivilgesellschaft sich auf den politischen und gewaltlosen Weg festgelegt. Sie versuchen, durch Erzeugung von politischem Druck und internationaler Solidarität ihr politisches Etappenziel, die Abhaltung eines Referendums, zu erreichen. Dabei stehen neben der staatlichen Unabhängigkeit auch eine – wie auch immer gestaltete Autonomie – zur Debatte.

Auf der Gegenseite lassen sich drei Interessensgruppen mit ähnlicher Grundrich-

⁵ Kurz nach ihrem Amtsantritt entschuldigte sich auch die Präsidentin Megawati im August 2001 förmlich für die begangenen Menschenrechtsverletzungen. Diese hatte aber keine spürbare Verbesserung der Menschenrechtssituation oder gar eine Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen zur Folge. vgl. Jakarta Post 19.8.2001.

⁶ Undang-Undang No. 18/2001, "Otonomi Khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Naggroe Aceh darussalam", inkraft gesetzt am 9. August 2001.

tung, aber unterschiedlicher Akzentuierung, ausmachen. Dem indonesischen Militär mit seinem Generalstab in Jakarta geht es vordergründig um die Einheit und territoriale Integrität des Nationalstaats Indonesien. Sie wissen sich in dieser Zielsetzung in Übereinstimmung mit der Präsidentin Megawati. Die Militär- und besonders die Heeresführung in Jakarta hat ein Interesse an der Erhaltung des *status quo*, weil sie damit ihre Existenzberechtigung als Garantin staatlicher Einheit und als stabilisierender Faktor des Nationalstaats Indonesien untermauern kann. Dies entspricht einer bewährten Strategie, die eigene Unersetzlichkeit und Legitimation selbst zu produzieren. Mit der Aufrechterhaltung und auch gezielten Schaffung eines Bedrohungsszenarios wird dieser *status quo* zementiert, der dem Militär einen ungehinderten Zugriff auf ökonomische Ressourcen erlaubt und gleichzeitig seine politische Position unangetastet läßt.⁷ Hinter diesem politischen Bestreben verbergen sich jedoch auch ökonomische Interessen sowohl der militärischen und zivilen Eliten in Jakarta als auch einer Gruppe von acehischen Politikern und Militärs.

Das lokale Militär in Aceh hat vor allem ökonomische Interessen. Es verkauft Sicherheitsdienstleistungen an den Erdölkonzern ExxonMobil, der die Gas- und Ölvorkommen in der Straße von Malakka ausbeutet. Auch aus diesem Grund hat sie ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Bedrohungslage, um die Nachfrage nach seiner Dienstleistung nicht zu gefährden. Darüber hinaus hat es weitere Interessen im Schmuggel sowie in der Vergabe für Lizenz im Forstsektor. Außerdem werden ihm Beteiligung am Rauschgift-handel und am Waffenhandel mit der GAM nachgesagt. Eine Friedenslösung würde all diese Einkommensquellen versiegen lassen.

⁷ Lesley McCulloch, "Indonesian military's vested interest in Aceh", Daily Times (Pakistan) 16 April 2002. Zur Zeit der Überarbeitung dieses Manuskripts im September 2002 befand sie sich unter ungeklärten Umständen im Gewahrsam der indonesischen Polizei. Sie wurde der Konspiration mit der GAM beschuldigt.

Unter Militärs, die nach Aceh versetzt werden, kursiert das geflügelte Wort: Wenn ich aus Aceh zurückkomme, bin ich reich oder tot. So ist auch die Wiedererrichtung des Territorialkommandos (*Komando Daerah*) Iskandar Muda zu Beginn des Jahres 2002, das erst Mitte der 1980er Jahre im Zuge der Straffung der militärischen Kommandostruktur aufgelöst wurde, nicht so sehr unter sicherheitspolitischen Aspekten zu betrachten, sondern sie wird durch ihre Funktion für die Sicherung des Zugriffs auf Naturressourcen und Schmuggelwege verständlich.⁸ Als dritte Gruppe figuriert die lokale Elite in Aceh, die wirtschaftlich mit dem Militär eng verbunden ist und einen Verlust der Profitmöglichkeiten befürchtet.⁹

4. Unabhängigkeitsbestrebungen in Aceh – Ursache oder Folge des Konflikts?

Der seit Anfang der 90er Jahre faktisch geltende Kriegszustand in Aceh unter der Bezeichnung "Daerah Operasi Militer" (DOM) galt in erster Linie den Guerilla-Gruppen der GAM, die vor allem im Norden und Osten der Provinz operieren. Verschiedene Gründe (Topographie, Unterstützung durch die Bevölkerung, mangelnde Geheimdienstaufklärung des Militärs, schlechte Ausrüstung, u.a.) verhindern einen schnellen und durchgreifenden Erfolg der Armee gegen die Separatisten. Beide kriegführenden Parteien nahmen jedoch keine Rücksicht auf die zivile Bevölkerung. Der ganz überwiegende Teil der zu beklagenden Todesopfer dieses Konflikts sind deshalb nicht Kombattanten sondern Zivilisten. Je länger die Gewalt anhält, um so größer die Entfremdung und um so tiefer der Graben zwischen den Acehern und dem Rest Indonesiens. In dieser Hinsicht deutet

⁸ Im Gegensatz zu der von vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen vorgetragenen Forderung nach einer Abschaffung der Territorialkommandostruktur in Indonesien insgesamt, hat sich seit dem Fall Suhartos die Zahl dieser Kommandos sogar noch erhöht. Die Armee folgt damit der durch die Dezentralisierung ausgelösten Entwicklung einer politischen und ökonomischen Machtverteilung in die Provinzen.

⁹ S. Kirsten E. Schulze, "Civilian leaders in Aceh undermine peace process", *The Jakarta Post* 14 January 2002.

sich eine Parallele mit der Entwicklung in Osttimor an. Der stärkste Impuls für die Unabhängigkeitsbestrebungen war nicht die ökonomische Marginalisierung der Osttimoresen, sondern die alltägliche Gewalt, die Erniedrigung und die Verneinung elementarster Grundrechte.

Die andauernde Gewalt und Unterdrückung durch das Militär treibt die Bevölkerung Acehs in die Opposition zum Zentralstaat. Selbst das Versprechen einer Autonomie, wie sie im Gesetz Nr. 18 vom 9.8.2001 vorgesehen ist, scheint nicht mehr in der Lage, diesen Graben zu überbrücken. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist deutlich geworden, daß dem politischen und militärischen Führungspersonal in Jakarta der politische Wille fehlt, das Gesetz mit Leben zu erfüllen und die politische und physische Unterdrückung zu beenden. Anstatt dessen zetteln lokale Eliten eine Scheindebatte über syariah-konforme Kleidung und das Tragen von Schleiern an, die von den alltäglichen Menschenrechtsverletzungen ablenken.

5. Die Rolle der Zivilgesellschaft

Entstehung von Nichtregierungsorganisation in Aceh

Aufgrund der spezifischen Bedrohungslage kam es in Aceh erst relativ zu einer Entwicklung von Nichtregierungsorganisationen als einem politisch aktiven Teil der Zivilgesellschaft.¹⁰ Erst Ende der achtziger Jahre kam es zu einer Gründungsbewegung, in der auch einige der heute aktiven und einflußreichen Gruppen entstanden sind. Zu ihnen gehörten die Frauenorganisation "Yayasan Flower Aceh" (1989) mitgegründet von ihrer gegenwärtigen Leiterin Suraiya Kammaruzzaman,¹¹ und die Menschenrechtsgruppe "Cordova" mit Otto Syamsuddin Isak als Führungspersönlichkeit. Beide Organisationen arbeiten im Be-

reich der Ermächtigung von Gruppen der Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus hat sich der Konfliktlage und der Menschenrechtssituation entsprechend eine bedeutende Anzahl von Menschenrechtsgruppen gebildet, die unterschiedlichen Zusammenhängen und mit z.T. unterschiedlichen Zielstellungen arbeiten. Dabei handelt es sich teilweise um Netzwerke wie Koalisi NGO HAM, die "Koalition der Menschenrechts-NRO", oder das FP-HAM ("Forum der um die Menschenrechte Besorgten"). Andere haben genau definierte Zielgruppen vor Augen wie die Gruppe RATA (Rehabilitation Action for Torture Victims in Aceh), die sich um Opfer von Folter und Gewalttaten kümmern, oder um die große Anzahl von Flüchtlingen (im internationalen Hilfsjargon IDP genannt)¹² wie die Gruppe RpuK (*Relawan Perempuan untuk Kemanusiaan* – Freiwillige Frauen für die Menschlichkeit). Diese Bewegung zur Neugründungen von Menschenrechtsgruppen und anderen zivilgesellschaftlichen erhielt Ende der 1990er Jahre durch den Sturz des Suharto-Regimes noch einmal einen starken Impuls. Es gründeten sich nun auch Gruppen mit eindeutig politischer Agenda wie die Gruppe SIRA¹³, die sich für die Abhaltung eines Referendums über staatliche Zukunft Acehs einsetzt. In dieser Bewegung spielen die Studenten Acehs eine bedeutende und führende Rolle.

Den Aktivitäten und Bemühungen dieser Gruppen ist gemeinsam, daß sie "nur" an den Rändern des Konflikts arbeiten und zu einer Linderung der Symptome der bewaffneten Auseinandersetzung beitragen können. Sie können nur aktiv werden, wenn es bereits Opfer gegeben hat, wenn Menschen bereits gefoltert, vertrieben, oder umgebracht wurden.

Von einer Beteiligung an den Lösungsversuchen der grundlegenden Ursachen des bewaffneten Konflikts sind sie systematisch ausgeschlossen. Aus den zahlreichen Bericht geht hervor, daß die Zivilgesellschaft zwischen den Fronten der kriegfüh-

¹⁰ Vgl. hierzu Tabrani Yunus, "Kelahiran dan perkembangan LSM di Aceh", *Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU) Agustus 2000*, S.46-60. <<http://www.smeru.or.id/report/workshop-prosiseminar/prosiseminar.htm/prosidwawasanlsmpp3.pdf>>.

¹¹ Vgl. hierzu u.a.

¹² Internally Displaced Person.

¹³ Sentral Informasi Referendum Aceh: Aceh Referendum Information Centre)

renden Parteien zerrieben wird.¹⁴ Sowohl das indonesische Militär als auch die GAM bedrohen und töten Personen, die als Verräter ihrer Sache ansehen. Diese Einschüchterungsmaßnahmen zeigen regelmäßig ihre Wirkung. Wenn Vertreter von Rechtshilfeorganisationen oder humanitären Hilfsgruppen bedroht oder gar, wie es häufig geschieht, kaltblütig umgebracht werden, kommen die Tätigkeiten immer wieder für mehrere Wochen oder Monate zum Erliegen. Die meist freiwillig arbeitenden Aktivisten fürchten, ebenfalls ein Opfer der Gewalt zu werden und verlassen die relativ sicheren Städte nicht mehr, um auf den Dörfern ihre Hilfeleistungen anzubieten. Prominente Aktivisten müssen häufig sogar die Provinz verlassen und nach Jakarta oder sogar ins Ausland fliehen, um den Todesdrohungen zu entgehen.¹⁵

6. Ausgrenzung der Zivilgesellschaft

Die bisherigen Verhandlungen zwischen der Unabhängigkeitsbewegung und der indonesischen Regierung berücksichtigen die Vertreter der Zivilgesellschaft nicht als Partei *sui generis*, sondern zwingen sie, sich einer der beiden Konfliktgegner Partei zuzuordnen. Damit wird dem Interesse und den Bemühungen der unterschiedlichen Gruppen der acehischen Gesellschaft um eine friedliche Konfliktlösung in keiner Weise Rechnung getragen.¹⁶ Eine politische Analyse und die Forderung nach einer friedlichen Beilegung des Konflikts wird dabei von beiden Seiten als Verrat an ihrer Sache verstanden und geahndet. Zwei Beispiele können das veranschaulichen: ein Menschenrechtsanwalt, der das Opfer eines Übergriffs des indonesischen Militärs vertrat wurde auf dem Weg zur Verhandlung kaltblütig erschossen. Ein Dorfvorsteher, der sich bei dem regionalen Kommandeur der GAM über die Erpressung von Schutz-

geldern von seiner Dorfgemeinschaft beklagte, wurde am nächste Tag tot aufgefunden. Auf diese Art wird die Vertretung von legitimen Interessen mit einer ständigen Bedrohung von Leib und Leben beantwortet.

Nach Schätzungen von Beobachtern stehen nahezu 80% der Bevölkerung Acehs den beiden Konfliktparteien gleichermaßen in einer Mischung von Apathie und Ablehnung gegenüber. Sie fühlen sich von keiner der Parteien vertreten und auch nicht in ihrem Interesse an einem Leben ohne Bedrohung und Unterdrückung ernstgenommen. Die Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen, die an den bisherigen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des Henri-Dunant-Zentrums teilgenommen haben, waren nicht als Vertreter einer dritten Partei involviert, sondern wurden von der Konferenzregie der einen oder anderen Seite zugeordnet. Das entspricht weder dem Interesse dieser Gruppen, noch trägt es in konstruktiver Weise zu einem Fortschritt der Verhandlungen bei, da die zivilgesellschaftlichen Gruppen – so zersplittert sie auch in ihrer politischen Positions- und Zielbestimmung sein mögen – nicht als eigenständiger Faktor des Konfliktlösungsprozesses wahr- und ernstgenommen werden. Zudem führt dieser Druck zur Partei-ergreifung zu einer Exponierung und Angreifbarkeit gegenüber der jeweils anderen Konfliktpartei, die im gegenwärtigen Stadium der Auseinandersetzung mit akuter Todesgefahr für die beteiligten Personen verbunden ist.

Die Erfolgs- und Folgenlosigkeit der bisherigen Verhandlungen zwischen der GAM und der Zentralregierung in Genf ist unter anderem dadurch begründet, daß nicht alle an diesem Konfliktszenario beteiligten Akteure direkt an den Verhandlungen beteiligt und in die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse eingebunden sind. Denn bisher wurden die Verhandlungen in Genf zwischen den Vertretern des Außenministeriums in Jakarta und den Vertretern der GAM geführt. Außer den Repräsentanten der engagierten zivilgesellschaftlichen Gruppen fehlen darüber hinaus mindestens zwei weitere wichtige Gruppen, die an ei-

¹⁴ "Pekerja kemanusiaan di Aceh terjepit antara Jakarta dan GAM", <www.rnw.nl/ranesi/html/terjepit.html>

¹⁵ Suraiya Kammaruzzaman, "Pelanggaran HAM, konflik sosial & usaha-usaha penyelesaiannya, di propinsi Aceh", Juni 2001, <<http://www.infid.be/infidforum2001-kamaruzzaman-aceh-ind.html>>.

¹⁶ *Kompas*, 20 Agustus 2001: "Kelompok Sipil Harus Dilibatkan dalam Penyelesaian Konflik Aceh"

ner Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Konfliktszenarios und des damit verbundenen *status quo* Interesse haben. Zunächst ist dies das Militär, sowohl mit seinen regionalen Gliederungen des Territorialkommandos Iskandar Muda als auch mit den Vertretern im Hauptquartier in Jakarta. Das Regionalkommando in Aceh hat ein ökonomisches Interesse an einer Perpetuierung des gegenwärtigen Krisenzustandes. Ähnliche Interessen verfolgen Teile der zivilen Elite sowohl in Aceh als auch in Jakarta. Auch unter Aceher gibt es genügend Kriegsgewinnler, die das Leiden ihrer Landsleute aus eigenem Profitinteresse billigend in Kauf nehmen. Auch diese Gruppe ist nicht an den Versuchen, zu einer Verhandlungslösung zu kommen, beteiligt.

Der bedeutendste politische Faktor des Landes, das Militär steht nicht unter der Kontrolle der zivilen Regierung und des Parlaments. Diese beiden Institution sind nicht in der Lage den Primat der Politik durchzusetzen, und eine Implementierung der Verhandlungsergebnisse vor Ort in Aceh zu erzwingen. Solange die Regierung Megawati in ihrer Regierungsausübung vom Militär abhängig ist, wird sich an diesem Zustand wenig ändern.

7. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die Verhandlungen zwischen der GAM und der indonesischen Zentralregierung im Mai 2002 erbrachten unter anderem das Ergebnis, daß die GAM das seit August 2002 geltende Autonomiegesetz für Aceh als Basis für weitere Verhandlungen akzeptierte. Weitere Gespräche waren für die Monate Juli und August 2002 angesetzt; sie haben jedoch keine wesentlichen Fortschritte gebracht.

Die Empfehlungen für eine friedliche Konfliktlösung und einer Beteiligung der Zivilgesellschaft erstrecken sich der Natur des Konflikts entsprechend auf mehrere Handlungsebenen. Für die regionale Ebene in Aceh ergeben sich dabei folgende Gesichtspunkte und Folgerungen:

Einbeziehungen aller am Konflikt sowohl – direkt als auch indirekt – beteiligten Parteien und Interessengruppen.

Anerkennung der zivilgesellschaftlichen Gruppen als eigenständiger Verhandlungspartner, der eine von den Kombattanten unabhängige Position vertritt.

Durchführung der Verhandlungen vor Ort unter Beachtung einer Friedenspflicht für die Dauer der Verhandlungen.

Für die nationale Politikebene muß darüber hinaus das vordringliche Ziel die "Zivilisierung des Militärs" sein. Obwohl dies eine unter den zur Zeit gegebenen Umständen fast unlösbare Aufgabe handelt, sind doch einige Handlungsoptionen erkennbar:

Das gesamte Militärbudget einschließlich der bisher der zivil Kontrolle vorenthaltenen Schattenhaushalte muß öffentlich gemacht und der parlamentarischen Kontrolle und Zuständigkeit unterworfen werden.

Die Geberländer Indonesiens müssen davon abgehalten werden unter dem Vorwand der Bekämpfung von Terrorismus das Militär zu stärken. Jegliche Kooperation mit dem indonesischen Militär auf dem Gebiet von Manövern, Ausrüstung und Waffenlieferung muß unterbleiben.

Es ist auf eine strenge Trennung von Militär- und Polizeifunktion zu achten. Internationale Hilfestellungen dürfen sich nur auf den zivilen Bereich der Sicherheitspolitik beziehen.

Die jüngsten Beschlüsse der Beratenden Volksversammlung (MPR), die quotierte Präsenz des Militärs im indonesischen Parlament in der Größenordnung von 39 Abgeordneten durch das aktive und passive Wahlrecht für Militärs zu ersetzen, ist ein erster Schritt zur Verringerung der politischen Rolle der indonesischen Streitkräfte.

Frieden in Sri Lanka?

Walter Keller

1. Seit Mitte der 70er Jahre herrscht Krieg in Sri Lanka

Sri Lanka ist ein Vielvölkerstaat. Knapp drei Viertel der heute etwa 19 Millionen Einwohner sind Sinhalesen, etwa 18 Prozent sind Tamilen (Ceylon Tamilen und Hochlandtamilen), der Rest der Bevölkerung verteilt sich auf kleinere Ethnien. Nach der politischen Unabhängigkeit Sri Lankas 1948 verschlechterte sich das Verhältnis zwischen den beiden grossen Bevölkerungsgruppen, Sinhalesen und Tamilen, zunehmend. Weil Tamilen sich diskriminiert fühlen, kämpfen seit Ende der 70er Jahre die militanten "Liberation Tigers of Tamil Eelam" (LTTE) für einen eigenen tamilischen Staat, den sie im Norden und Osten der Insel, in den von ihnen reklamierten "traditionellen Heimatgebieten", etablieren wollen.

Die Regierung hat mit wenig dauerhaftem Erfolg versucht, der LTTE Herr zu werden. 1983 ermordeten Rebellen der LTTE 13 sinhalesische Soldaten bei ihrem ersten großen Überfall auf einen Armeekonvoi in Jaffna. Nur einen Tag danach begannen, als sinhalesische Reaktion und mit stillschweigender Duldung der damaligen Regierung, im ganzen Land Pogrome gegen Tamilen. Über hunderttausend flohen allein ins benachbarte Indien.

Ab Mitte der 80er Jahre hatte die LTTE auf der Jaffna-Halbinsel zunehmend das Sagen. Sie etablierte eine Parallelregierung, erliess eigene Gesetze und ihre Kader trieben Steuern ein. 1987 sollte es mit indischer Hilfe zu einer politischen Lösung des Konfliktes kommen. Indien und Sri Lanka unterzeichneten ein Abkommen, das u.a. die Stationierung indischer Truppen in den Nordost-Gebieten der Insel sowie die Entwaffnung der tamilischen Guerilla vorsah. Aber die "Tamil Tigers" waren nicht gewillt, sich den Inhalten des Abkommens zu beugen und nahmen den Kampf gegen die indische Armee auf. 1990 verliess diese Sri Lanka

wieder ohne ihr Ziel, eine Friedenslösung, erreicht zu haben.

Erst 1994 schien neue Zuversicht angezeigt, als Chandrika Kumaratunga zur neuen Präsidentin gewählt wurde. Sie versprach die Lösung eines Konfliktes, der bis dahin schätzungsweise 80.000 Menschenleben gefordert und Hunderttausende zu Flüchtlingen gemacht hatte. Aber auch sie scheiterte: Nachdem die Verhandlungen zwischen Regierung und LTTE 1995 eingestellt wurden, flammte der Krieg im Norden und Osten der Insel wieder auf. 1995/96 eroberte die Armee in einer Großoffensive die nördliche Halbinsel Jaffna und vertrieb weitestgehend die LTTE aus diesen Gebieten. Die "Tamil Tigers" schlugen jedoch zurück: Ende 1999 und Anfang 2000 gelang ihnen die teilweise Rückeroberung der von der Armee zuvor eingenommenen Landesteile.

Seit dem letzten Regierungswechsel im Dezember 2001 versucht die neue Regierung unter Ranil Wickremesingha ("United National Party") erneut den Schulterschluss mit der LTTE. Nach einem seit Februar 2002 bestehenden Waffenstillstandsabkommen haben sich Regierung und LTTE erstmals im September 2002 in Bangkok zu direkten Verhandlungen getroffen.

2. Anerkennungskonflikt zwischen Singhalesen und Tamilen

Der Krieg in Sri Lanka zwischen der Regierung und der LTTE gehört seit seinem Beginn 1983 zur Kategorie der als nahezu "unlösbar" geltenden ethnopolitischen Konflikte, die nach dem Ende des Kalten Krieges in den Mittelpunkt der Friedens- und Sicherheitspolitik rückten. Er weist eine Reihe von Merkmalen auf, die ihn als symptomatisch für viele andere "protracted conflicts" erscheinen lassen.

Es handelt sich im Kern um einen Anerkennungskonflikt zwischen einer staatsbildenden "Mehrheitsbevölkerung" von Singhalesen (74 %) und einer "Minderheit" von Ceylon-Tamilen (13 %), die sich jedoch

nicht als Minderheit versteht, sondern als gleichberechtigte Nation, die für sich das Recht auf Selbstbestimmung in Anspruch nehmen will.

Die Geschichte der singhalesisch-tamilischen Beziehungen ist wie in anderen ethnopolitischen Konflikten selbst ein Gegenstand heftiger Kontroversen. Dies gilt insbesondere für die Zeit nach 1900, seitdem der singhalesisch-buddhistische Nationalismus - und in Reaktion darauf der tamilische Nationalismus - sich in zunehmendem Maße des Rückgriffs auf historische Mythen bedienten, um die eigene Vorherrschaft ideologisch zu untermauern. Die Frage, wer wann mit welcher Abstammung die verschiedenen Regionen Sri Lankas besiedelte und damit "historische Ansprüche" begründen kann, spielt seitdem eine wichtige Rolle in den politischen Auseinandersetzungen.

Vor allem seit der Unabhängigkeit des Landes 1948 versuchten singhalesisch dominierte Regierungen durch diskriminierende Massnahmen, die tamilische Minderheit zurückzudrängen. Es wurden eine Reihe von Gesetzen erlassen -- Sinhala Only, Standardisation, Buddhismus als Staatsreligion seit 1972 -- die die Tamilen zurückdrängten und zur Gegenwehr ab Beginn der 70er Jahre durch entstehende tamilisch-militante Organisationen führte.

Der Konflikt ist das Ergebnis eines langen Eskalationsprozesses, in dessen Verlauf die Gewaltanwendung selbst, als auch diverse gescheiterte Friedensbemühungen die wechselseitige Verfeindung immer weiter angeheizt und eine fatale "Kultur der Gewalt" geschaffen haben. So waren immense Opfer und Kosten zu beklagen (bis zu 6 Prozent des BNP und 25 % des Haushaltes). Der Krieg hat insgesamt massiv die Entwicklungschancen der Insel beeinträchtigt.

Neben dem Konflikt zwischen Sinhalesen und Ceylon-Tamilen im Norden und Nordosten der Insel gibt es eine Reihe von Spannungsfeldern mit und zwischen anderen ethno-religiösen wie politischen Gruppierungen, die in der Vergangenheit

ebenfalls zu blutigen Auseinandersetzungen führten und die eine friedliche Zukunft des Landes ebenso sehr bedrohen wie dies für den Hauptkonflikt zwischen Sinhalesen und Tamilen gilt.

Der Konflikt der letzten beiden Jahrzehnte wird ausserdem maßgeblich beeinflusst durch die Existenz starker Diasporas im Ausland, vor allem einer tamilischen Diaspora in Europa und Nordamerika (Kanada).

3. Die Suche nach einer Lösung

Während der vergangenen 40 Jahre hat es zahlreiche Initiativen gegeben, den Konflikt in Sri Lanka friedlich zu lösen. Ab 1957 waren dies insgesamt über 20 Versuche, die in Sri Lanka selbst initiiert oder von aussen angeregt wurden. Alle diese Initiativen haben es jedoch bisher nicht geschafft, den Konflikt zu lösen weil zu dessen Lösung auch weitreichende Reformen bezüglich einer politischen Neugliederung des Staates notwendig sind und es dafür bisher zu viel Opposition aus dem singhalesischen Lager gegeben hat.

Das Scheitern der Friedensversuche hat vor allem seit den 70er Jahren immer wieder zu einer Situation geführt, wo Menschen ihr Leben verloren, Menschenrechte verletzt und allgemeine demokratische Institutionen und Praktiken ersetzt wurden durch ein zunehmend autoritäres Vorgehen seitens des Staates (Notstand, Antiterrorgesetze, Pressezensur).

Friedensinitiativen können in 5 unterschiedliche Kategorien eingeteilt werden, die Track 1, 2 und 3 Initiativen betreffen):

4. Friedensinitiativen durch NRO

Vor allem seit Mitte der 80er Jahre haben NGOs ihre Friedensanstrengungen verstärkt und setzen sich für ein Ende des Krieges und für die Anerkennung der Rechte der tamilischen Minderheit ein. NGOs haben immer wieder Friedensdemos, Friedensmärsche organisiert. Die Aktivitäten kulminierten in der Zeit zwischen 1992 und 1994, wo diese Aktivitäten massgeblich zum Ende der Regierung der UNP führten.

Nach dem Wahlsieg von Chandrika Kumaratunga 1994 haben sich zahlreiche NGOs

im Rahmen der „Campaign for Peace with Democracy“ für ein Ende des Konfliktes eingesetzt. In Briefen hat man sich sowohl an die neue Regierung als auch die LTTE gewandt und die Aufnahme von Verhandlungen gefordert. Die Regierung wurde aufgefordert, ein Konzept vorzulegen, das die genuinen Wünsche der tamilischen und muslimischen Minderheit reflektiert. Auch die LTTE wurde aufgefordert, alles zu tun, um zu einer friedlichen Lösung des Konfliktes beizutragen. Lokale NGOs haben auch internationale NGOs mobilisiert, um auf die Konfliktparteien Einfluss zu nehmen.

NGOs haben eine föderale politische Struktur ausgearbeitet die Grundlage für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung unter der letzten Regierung von Kumartunga wurde. Gefordert wurde auch die Reorganisation der Polizei, der Streitkräfte, um den multi-ethnischen Charakter des Landes gerechter und besser zu reflektieren sowie neue lokalen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen.

Zu erneuten Versuchen ist es nach dem Wahlsieg der UNP, ab Beginn des Jahres 2002, gekommen (National Peace Council, NPC; Centre for Political Alternatives, CPA).

5. Aktivitäten der Religionsgemeinschaften:

Die beiden Kirchen in Sri Lanka, römisch-kath. und protestantische – haben einen gewissen Vorteil, weil sie beide Bevölkerungsgruppen erreichen können. Obwohl nur etwa 7 % der Gesamtbevölkerung Christen sind, befinden sich diese innerhalb beider grosser Bevölkerungsgruppen.

Trotzdem haben sich die Kirchen lange aus dem ethnischen Konflikt herausgehalten, weil sie Kritik seitens des buddh. Klerus befürchteten. Ende der 80er Jahre und dann später haben sich die Kirchen aber immer wieder offen für ein Ende des Konfliktes eingesetzt und versucht, die Öffentlichkeit für ein Ende des Konfliktes zu mobilisieren. Hier ist vor allem der soziale Arm der kath. Bischofskonferenz, SEDEC zu nennen der 1993 die Führer-

schaft innerhalb der Kirche übernahm. Vorher waren die Aktivitäten von SEDEC auf reine Hilfs- und Rehabilitationsmaßnahmen in der Flüchtlingsbetreuung ausgerichtet.

Wichtig ist auch die Gründung einer „Interreligious Core Group“ 1993 festzuhalten. Diese „Core Group“ hat sich anlässlich der Parlamentswahlen von 1994 für friedliche Wahlen eingesetzt und ein spezielles Programm „Peace for Children“ ausgerufen.

Aktuelle Situation: Seit Ende 2001 wieder sehr grosse Aktivitäten der Kirche, vor allem der kath. Bischöfe von Mannar, Jaffna, Trinco/Batti, um die Konfliktparteien zusammenzubringen.

Auch die nicht katholische Kirche hat sich über die Etablierung des "National Christian Council" und einer „Interreligious Peace Foundation" (IRPF) für eine Verhandlungslösung eingesetzt.

Weitere Initiativen über die "Quaker Peace and Services", die immer wieder Friedensaktivisten ausgebildet haben. Die Quaker kamen nach den anti-tamilischen Ausschreitungen 1983 nach Sri Lanka.

Es gibt auch eine Reihe buddhistischer Gruppierung, die sich aktiv für Frieden einsetzen. Aktuell, Anfang Juni, haben 4 Mahanayakes (hohe Mönche) ihren Einsatz für eine friedliche Lösung betont. Dies ist das erste mal, dass sich hohe Mönche entsprechend äussern. Einzige Bedingung soll sein, dass Sri Lanka nicht geteilt wird.

6. Initiativen durch politische Kräfte innerhalb Sri Lankas

Historisch sind hier nur wenige Kräfte zu nennen, die meist den Linksparteien zuzuordnen sind, die sich in der Vergangenheit aktiv für eine Friedenslösung eingesetzt haben. Historisch ist es so, dass die beiden grossen Volksparteien sich eher einer chauvinistischen Politik verschrieben hatten. Hier hat es aber in den letzten 10-15 Jahren ein zumindest teilweises Umdenken gegeben und es wird stärker verstanden, dass allein Powersharing zur Konfliktlösung beitragen kann. Der "Indo-Sri Lanka Accord", der von der damaligen Regierung der UNP ausging (1987) war ein erstes Anzeichen für diesen Prozess. Aber auch dieser Versuch war zum Scheitern verurteilt.

Zu einem weiteren Versuch kam es ab 1994 mit dem Wahlsieg von Chandrika Kumaratunga. Es gab höchste Erwartungen, weil sie sehr viel versprochen hatte. Aber auch hier war es so, dass der Friedensprozess, den die Regierung 1994/95 initiiert hatte, scheiterte und der bewaffnete Konflikt in der Folge fortgesetzt wurde. Schlechte Vorbereitung der Verhandlungen etc. waren die Gründe für das Scheitern (nicht Ernstnehmen der LTTE).

Der letzte und bisher vielversprechendste Versuch, eine Friedenslösung zu erzielen, läuft seit Anfang 2002 (Waffenstillstandsabkommen; Aufnahme von Verhandlungen zwischen LTTE und Regierung ab September in Bangkok).

7. Initiativen von „aussen“

7.1 Indien

Ab 1983 spielt der indische Nachbar im Konflikt in Sri Lanka eine grössere Rolle. Aber die Versuche, als Vermittler aufzutreten schlugen alle fehl. 1987 zwingt die indische Regierung unter Rajiv Gandhi der UNP-Regierung von Präsident J.R. Jayewardene den "Indo-Lankan Accord" auf, der ein detailliertes Programm der Devolution im Rahmen von Provinzräten vorsieht und in dem der Waffenstillstand von einer "Indian Peace Keeping Force" (IPKF) garantiert werden soll. Diese Vereinbarung kommt jedoch ohne die LTTE zustande und wird von ihr auch kurz nach der Unterzeichnung aufgekündigt. Ebenso ablehnend äußert sich die sinhalaische Opposition gegenüber dieser "Kapitulation" vor dem "indischen Expansionismus". Die Folge dieser doppelten Ablehnung sind eine neue Stufe gewaltsamer Auseinandersetzungen im Norden wie im Süden. Die indischen Truppen ziehen Anfang 1990 wieder aus Sri Lanka ab, ohne Frieden erreicht zu haben.

7.2 USA

Mit der Öffnung des Landes für die Weltwirtschaft wurde Sri Lanka schon ab Ende der siebziger Jahre ein interessanter Partner. Hinzu kamen die nicht einfachen Beziehungen der USA zu Indien, die

der vorgelagerten Insel ein besonderes geostrategisches Gewicht gaben. Die Regierungen in Colombo fanden deshalb für ihre Anliegen in Washington oft ein leichteres Gehör als in Westeuropa. Die USA waren dann auch die erste ausländische Macht, die die LTTE als "terroristische Organisation" ächtete. Sie lieferten Waffen und schickten Militärberater für die Ausbildung der Armee. Als Vermittler schied die USA deshalb sehr früh aus. In jüngster Zeit gibt es jedoch zunehmende Anzeichen für ein Interesse der Vereinigten Staaten, Vermittlungsaktivitäten anderer dritter Parteien (diskret) zu unterstützen.

7.3 Andere Länder

Andere Staaten, die in der jüngeren Zeit starkes politisches Interesse an den Geschehnissen in Sri Lanka zeigten, waren Großbritannien, Norwegen, Kanada, Deutschland, die Niederlande, Schweden und Finnland. Seit dem Antritt der PA-Regierung und deren größerer Aufgeschlossenheit gegenüber der Einschaltung einer dritten Partei signalisierten mehrere dieser Staaten sowie einige andere (auch die Schweiz) ihre Bereitschaft hierzu. Die LTTE hatte schon früher ihr Interesse an einer Vermittlung durch eine ausländische Macht zum Ausdruck gebracht. Mit dem Wahlsieg der United National Party Ende 2001 kam es dann zur Intensivierung der Vermittlungsanstrengungen durch Norwegen.

7.4 UN

Die neue Regierung unter Premier Wickremesinghe hat ein gewisses Interesse gezeigt, der UN eine grössere Rolle zuzumessen. Früher hat man sich in bezug auf die UN zurückgehalten, um den Konflikt nicht zu „internationalisieren“ und natürlich durch den Krieg. Als ein erster Schritt ist gerade in diesen Tagen ein Needs Assessment Report einer UN-Mission, die sich Ende April und Anfang Mai 2002 in Sri Lankas Norden aufgehalten hat, veröffentlicht worden. Hauptaufgaben: Integration der IDP (Binnenflüchtlinge), wirtschaftliche Revitalisierung, post-Konflikt Planungen mit der Regierung, Minensuchprogramm.

8. Initiativen durch die srilankische Geschäftswelt

Die Geschäftswelt hat sich lange Zeit gegenüber dem ethnopolitischen Konflikt passiv verhalten. Die Gründe dafür waren vielfältig. In jüngster Zeit gibt es jedoch einige Initiativen aus der Geschäftswelt, die vermehrt auf die Kosten

des Krieges hinweisen und ihre Wachstumspläne durch den ungelösten Konflikt gefährdet sehen. Bislange hat diese Bewegung jedoch noch kein großes politisches Gewicht. Sie nennt sich „Sri Lanka First“.