

## Unterschiedliche Reaktionsmuster auf innerstaatliche Konflikte und Gewalt - Indien, Pakistan und Sri Lanka im Vergleich

Rösel, Jakob; Jürgenmeyer, Clemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rösel, J., & Jürgenmeyer, C. (2004). Unterschiedliche Reaktionsmuster auf innerstaatliche Konflikte und Gewalt - Indien, Pakistan und Sri Lanka im Vergleich. *Indien - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 153-170. <https://doi.org/10.11588/ijb.2004.0.1347>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:16-ijb-13479>

# Unterschiedliche Reaktionsmuster auf innerstaatliche Konflikte und Gewalt – Indien, Pakistan und Sri Lanka im Vergleich

Jakob Rösel und Clemens Jürgenmeyer

Eine westliche Allianz gegen den Terrorismus und der Krieg gegen das Taliban-Regime und die Al-Qaida-Organisation in Afghanistan legen die Frage nahe, wie andere demokratische, halbdemokratische oder nichtdemokratische Regime in Süd-asien auf Aufstandsbewegungen, politische Gewalt und, *last but not least*, Terrorakte reagieren. Diese Frage mit Blick auf Süd-asien zu untersuchen, liegt deshalb nahe, da Indien, Pakistan und Sri Lanka drei unterschiedliche politische Systeme repräsentieren. Diese ruhen zwar auf unterschiedlichen religiösen Mehrheiten und Kulturen – Hinduismus, Islam, Buddhismus –, sind aber von derselben britischen kolonialen und politischen Tradition geprägt worden. Der Vergleich ist darüber hinaus lohnend, da das unabhängige Indien, die größte und zugleich heterogenste Demokratie der Welt, immer wieder mit verschiedenen Aufstandsbewegungen konfrontiert ist, Pakistan gegenwärtig vielen fundamentalistischen Terrorgruppen als Rückzugsgebiet, Operationsfeld und Ausgangsbasis dient und Sri Lanka einer äußerst effektiven und bedrohlichen Terrororganisation gegenübersteht – den Tamil Tigers.

Alle drei Länder sind seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen ethnischen, religiösen oder regionalistisch-separatistischen Aufstandsbewegungen und in jüngster Zeit mit Terrororganisationen konfrontiert. Wie Öffentlichkeit, Eliten, Parteien, Regierungen und Sicherheitsapparate auf diese internen oder externen Herausforderungen des Rechtsstaates, seines Gewaltmonopols und der territorialen Integrität reagieren, sagt nicht nur etwas über das Selbstverständnis und die Selbstsicherheit eines Regimes aus. Diese Herausforderungen und die Art der Reaktionen können auch auf Prozesse des State- und Nationbuilding, vor allem aber der Demokratisierung prak-

tisch wie ideologisch einwirken: Sie können Demokratisierungsprozesse ausschließen, schwächen oder fehlleiten. Im Folgenden sollen diese Herausforderungen und Reaktionen des jeweiligen politischen Systems im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Die Unterschiede im Staatsverständnis dieser drei bereits 1947/48 dekolonialisierten Länder lassen sich zunächst schematisch charakterisieren: Indiens politische Führung, die Congress-Partei, hält nach der Unabhängigkeit und der traumatischen Teilung Britisch-Indiens trotz ihrer dominanten Machtstellung, ihres Wunsches nach Zentralisierung des Staates und trotz der erdrückenden Vormachtstellung einer Hindumehrheit (82% der Bevölkerung) an den Prinzipien der Demokratie, des Föderalismus und des Säkularismus fest. Auf der Grundlage eines „dominant one-party system“ und des Ideals der „(säkularen und demokratischen) Einheit in der (föderalen und regionalen) Vielfalt“ konsolidiert sich der größte demokratische Vielvölkerstaat der Welt. Pakistan dagegen hat seit seiner Gründung drei Abschnitte der gescheiterten Demokratisierung (1947-1958; 1970-1980; 1988-1999) und drei der Militärherrschaft (1958-1970; 1978-1988; 1999ff.) durchlaufen. Bis heute ist die Frage ungeklärt, ob sich dieser Kunststaat auf einen genuinen Säkularismus und Föderalismus gründen kann und will. Im Falle Sri Lankas setzt der auf das allgemeine Wahlrecht und ein Parteiensystem gegründete Demokratisierungsprozess bereits 1931 ein. Damit entstehen aber zugleich – aufgrund der religiösen und ethnischen Mehrheitsverhältnisse – die Grundzüge einer „singhalesischen“, einer ethnisch exklusiven Demokratie. Eine Schwächung des Säkularismus zugunsten einer Vorrangstellung des Buddhismus und die Verweigerung eines von der tamilischen Minderheit geforderten genuinen Föderalismus lassen diese Demokratie seit Beginn der 1980er-Jahre in einen ethnischen Bürgerkrieg abgleiten. Dass unter den spezifischen multiethnischen und multireligiösen Bedingungen Südasiens stabile Demokratien auf einen genuinen Säkularismus und Föderalismus angewiesen sind und nur solche Demokratien ethnische und religiöse Konflikte eindämmen, Aufstandsbewegungen integrieren und Terrorgruppen angemessen bekämpfen können, soll die folgende Betrachtung zeigen.

## **1 Indien**

Indien erhält 1947 die Unabhängigkeit. 1950 tritt die an den Government of India Act von 1935 anknüpfende Verfassung in Kraft, die die Union auf die Grundsätze des Säkularismus, der Demokratie und des Föderalismus verpflichtet. Seit 1952 werden auf der Grundlage des allgemeinen und geheimen Wahlrechts Wahlen auf Länder- und Bundesebene durchgeführt. Die darauf gegründete Demokratie wird in mehr als 50 Jahren nur einmal aufgehoben – während der zwanzig Monate dauernden „Emergency“ unter Indira Gandhi (1975-1977). Die Stärke dieser Demokratie resultiert aus dem Festhalten an einem Säkularismus, der es möglich machte, nach der Katastrophe der Teilung den Gegensatz Hindus – Muslime (82% vs. 12% der Bevölkerung) einzudämmen. Ihre Stärke gründet aber vor allem auf der zunächst

ungewollten Neuordnung der Bundesstaaten und damit der Entstehung eines genuine, eines „kooperativen“ Föderalismus.

Die Grenzen der Länder werden auf der Basis der großen regionalen Sprachgruppen neu gezogen. In den durch diese sog. „State Reorganisation“ seit 1956 neu entstandenen Gliedstaaten wird die Regionalsprache Amts- und Verkehrssprache. Die Politik und der Macht- und Parteienwettbewerb werden provinzialisiert und gewinnen in den Ländern an Gewicht. Damit entstehen ein neuer Typus und eine neue Generation regionaler Politiker, die in die Landesverbände des Congress eintreten und später auch eigene regionale Parteien gründen. Die einzelnen Landesverbände und der All-India Congress werden jetzt zu Mikrokosmen der regionalen und gesamtindischen Machtgruppen und Kastengesellschaft. Mehr als 20 Jahre seit der Unabhängigkeit kann das sog. „Congresssystem“ unter der Führung von Jawaharlal Nehru die Entwicklung Indiens auf nationaler und regionaler Ebene gestalten.

Die entscheidende Leistung dieses säkularen und föderalen Demokratisierungsprozesses besteht darin, dass dieser Prozess insgesamt mehr aktuelle und potenzielle Konflikte eindämmt und verhindert, als er seinerseits freisetzt: Den oft militanten Agitationen für einen eigenen, sprachlich homogenen Gliedstaat wird durch die Neuformierung der Bundesländer die Spitze genommen. Diese Agitationsbewegungen schließen sich entweder den Landesverbänden des Congress an oder sie gründen auf Dauer eigene, regionalistische, aber nicht secessionistische Parteien. Durch den historischen Sprachkompromiss im Jahr 1965, der den gemeinsamen Gebrauch von Hindi und Englisch als offizielle Sprachen bis auf weiteres erlaubt, wird eine Konfrontation zwischen dem dravidasprachigen Süden und dem hindisprachigen Norden verhindert. Mit einer Strategie der Wählerkoalition der Unberührbaren (15% der Bevölkerung), der Stammesbevölkerung (8%) und der Muslime (12%) schafft es der Congress, die Minderheiten weitgehend an sich zu binden und soziale oder religiöse Konfrontationen aufzuschieben oder abzuschwächen. Dennoch, gerade der Erfolg der Demokratisierung setzt neue Forderungen, Kontroversen und Konflikte frei, und die zunehmende Artikulations-, Mobilisierungs- und Organisationsfähigkeit sozialer, regionaler, ethnischer oder religiöser Minderheiten konfrontiert den Staat auf Dauer mit Aufstandsbewegungen und Gewalt. Dem indischen Staat – bis in die 1990er-Jahre vorrangig dem Congress, seitdem aber auch einer von Hindunationalisten dominierten Vielparteienkoalition – stehen dabei vielfältige Integrations- und Interventionsstrategien zur Verfügung.

## **1.1 Integration**

Während der ersten 20 Jahre seiner weithin unbestrittenen Vorherrschaft bildet der Congress eine auf regionaler und nationaler Ebene gleichermaßen dominante und zugleich zentristische Partei. Als expansiver Mikrokosmos indischer Politik repräsentiert er nicht nur die Mitte, sondern deckt wesentliche Bereiche des gesamten Parteien- und Meinungsspektrums ab – mit Ausnahme seiner radikalen, fundamentalistischen oder secessionistischen Randgruppen. Diese Integration unterschiedli-

cher Positionen konnte gelingen, weil der Congress in seinem Binnenbereich sozialistische wie liberale Fraktionen, Hindukonservative, Muslime und Sikhs, eher zentralistisch orientierte Parteikader und regionale Congress-„Bosse“ akkomodiert. Dieser ausgreifende Zentrismus bringt vielerlei Vorteile mit sich, nicht zuletzt den, dass die wenigen eigenständigen Parteien auf so extreme Standpunkte festgelegt sind, dass sie untereinander keine Wahlabsprachen oder Koalitionen eingehen können. Zu diesen „exzentrischen“ Parteien zählen die ultraliberale Svantra Party, verschiedene aus dem Congress ausgeschiedene sozialistische Parteien und die Communist Party of India (CPI) sowie, nach der Spaltung im Jahr 1962, die CPI-Marxist. Weiterhin gehören dazu die (regionalen) Reste der Muslim League, die bis 1989 bedeutungslose hindunationale Jana Sangh bzw. Bharatiya Janata Party (BJP) und schließlich die politische Interessenvertretung der Sikhs, die Akali Dal im Punjab. Daneben treten Regionalparteien, wie die zu Anfang sezessionistische Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) in Tamil Nadu, die auf Autonomie drängende National Conference in Kaschmir, die xenophobe, hindunationale Shiv Sena in Maharashtra und die gegen bengalische Migranten agitierende Asom Ganatantra Parishad in Assam.

Von Anfang an verstärken sich die ideologische Mittelpunktstellung und die politische Vorrangstellung des Congress wechselseitig: Als Regierungspartei hat er Zugang zu den größten Patronageressourcen des Landes, als eine auf innerparteiliche Wahlen gegründete bürokratische Massenorganisation verfügt er über indienweite detaillierte Informationen und als Unabhängigkeitsbewegung und nunmehr Initiator eines nachholenden State- und Nationbuilding erreicht er die entlegenen Dörfer und Regionen Indiens. Gegenüber militanten Umsturz- und Sezessionsbewegungen verfügt der Congress damit über eine überlegene Strategie, nämlich die der Inkorporation, der Spaltung und der Marginalisierung. Tribale und regionale, soziale und revolutionäre Widerstandsbewegungen kann der Congress dadurch neutralisieren, dass er deren Führer kooptiert und anschließend in seiner Organisation isoliert und korrumpiert. Ihre Forderungen nimmt er zunächst in sein Programm auf, um sie anschließend zu gradualisieren, zu verwässern und zu vergessen. Gelingt dies nicht, so kann er versuchen, die Rivalen oder die Gefolgschaft dieser Führer an sich zu binden und die Bewegungen zu spalten, zu isolieren und zu marginalisieren. In der Mehrheit der Fälle ist es dem Congress auf diese Weise gelungen, „agrarrévolutionäre“, von unberührbaren Landarbeitern getragene Agitationskampagnen, tribale Protestbewegungen oder regionalistisch-separatistische Organisationen entweder in die eigene Organisation oder in ein von ihm dominiertes regionales Parteienspektrum einzubinden.

Entweder die Führer oder die Gefolgschaft dieser Bewegungen erfahren sehr bald, dass die Congress-Partei ein breites Spektrum rhetorischer, symbolischer und agitatorischer Militanz lange Zeit toleriert und ignoriert. Dazu zählen auch der Einsatz klassischer oder ins Bedrohliche weiterentwickelter „gandhianischer“ Agitationsformen – ziviler Ungehorsam, *hartal* (Arbeitsniederlegung), *gherao* (Belagerung von Fabrikbesitzern). Oder sie erfahren, dass nur die Einhaltung der vom Congress

festgelegten Regeln und eine Kooperation mit dem Congress ihnen politische Teilerfolge sichert. Manche Widerstandsbewegungen sind allerdings nicht bereit, diese zu akzeptieren. Stattdessen greifen sie zu offener Gewalt, wollen den revolutionären Umsturz oder die Sezession und führen politische Morde oder Terroranschläge aus. Haben sie diese Grenze überschritten, so treffen sie allerdings auf einen übermächtigen Gegner.

## **1.2 Intervention**

Der indische Staat ist eine Macht mit eiserner Faust im Samthandschuh. Die indische Verfassung baut im Wesentlichen auf dem äußerst umfangreichen Government of India Act von 1935 auf. Dieses Gesetzeswerk legte ein neues politisches Gleichgewicht zwischen der zurückweichenden Kolonialregierung und der immer stärkeren Unabhängigkeitsbewegung fest. Indische Parteien, vor allem der Congress, konnten jetzt die Provinzregierungen stellen. Die die Zentralregierung kontrollierende britische Kolonialmacht wollte sich aber für den Notfall verfassungsmäßige Eingriffsrechte in die Politik der Provinzen sichern. Von ihr ernannte Provinzgouverneure konnten deshalb bei Angabe triftiger Gründe die Provinzparlamente und -regierungen auflösen und die Provinzen der direkten Verwaltung durch das Zentrum unterstellen. Die verfassunggebende Versammlung, vom Congress dominiert und nach dem Trauma der Teilung eine eventuelle „Balkanisierung“ der Indischen Union befürchtend, übernimmt diese Interventionsrechte, jetzt President's Rule genannt, in die Verfassung des unabhängigen Indien. Hinzu treten noch andere Notstandsbefugnisse, die der Zentralregierung gestatten, politische Freiheitsrechte im Fall der Bedrohung der politischen Ordnung weitgehend einzuschränken. Bestand unter Nehru kaum die Neigung oder die Notwendigkeit, mit Hilfe der President's Rule auf die Machtverhältnisse in den einzelnen Provinzen einzuwirken, so setzte Indira Gandhi seit Ende der 1960er-Jahre dieses Interventionsmittel immer häufiger ein, um politische Gegner innerhalb oder außerhalb der eigenen Partei zu stürzen. Neben das in der Verfassung enthaltene Interventionsrecht tritt aber seit der Unabhängigkeit auch ein Interventionsinstrument, ein umfassender Sicherheitsapparat. Zunächst der Congress, dann die mit ihm seit 1989 auch auf nationaler Ebene um die Regierungsmacht konkurrierenden (regionalen) Parteien- und Regierungskoalitionen, namentlich die hindunationale BJP, bauen die Armee und die für einen innenpolitischen Einsatz vorgesehenen paramilitärischen Verbände stark aus.

Indien verfügt heute nicht nur über eine 1.325.000 Mann starke Armee und ebenso viele Reservisten, sondern auch über aktive paramilitärische Einheiten mit 1.089.700 Mann und eine mindestens ebenso große Zahl von Polizeikräften (siehe Tabelle 1). Neben dieses Interventionsinstrument (insbesondere die paramilitärischen und die Polizeiverbände) tritt aber eine häufig übersehene, umfassende und deshalb fast unsichtbare Interventionsstruktur: das Macht- und Kontrollpotenzial einer immer noch unerschütterten, alten ländlichen Kasten- und Alltagsordnung. Die oberen Kasten nehmen in der überwiegend bäuerlichen Gesellschaft Indiens – drei

Viertel der Bevölkerung leben auf dem Lande – lokal und regional eine weitgehend ungebrochene ökonomische, soziale und rituelle Vorrangstellung ein. Führer und Eliten dieser Kasten haben parallel zu den Demokratisierungsprozessen als erste den Zugang zu den lokalen und regionalen Congressorganisationen, zu den ländlichen Entwicklungs- und Selbstverwaltungsprogrammen (Community Development Programme und Panchayati Raj) und zur staatlichen Verwaltung und ihren Patronageressourcen gefunden. Diese führenden Kasten konstituieren und sichern die soziale Herrschaftsordnung in den Dörfern, sie sind die traditionellen Verbündeten der Machträger des Staates und die Stützen der meisten herrschenden Parteien. Im Falle regionaler, vor allem aber lokaler Aufstands- und Umsturzversuche können sich der indische Staat und die Länderregierungen auch auf diese natürlichen Verbündeten stützen.

**Tab. 1: Streitkräfte und paramilitärische Einheiten in Indien, Pakistan und Sri Lanka**

	<b>Indien</b>	<b>Pakistan</b>	<b>Sri Lanka</b>
<b>Streitkräfte</b>	1.325.000	620.000	152.300
Armee	1.100.000	550.000	118.000
Marine	55.000	25.000	15.000
Luftwaffe	170.000	45.000	19.300
<b>Aktive paramilitärische Einheiten</b>	1.089.700	289.000- 294.000*	88.600*
Assam Rifles	52.500	-	-
Border Security Force	174.000	-	-
Central Reserve Police Force	167.400	-	-
National Guard	-	185.000	15.000
Home Guard	574.000	-	13.000
<b>Bevölkerung</b> (in Mio.)	1.040	140	18,7
<b>Militärausgaben</b> (in % des BIP)	2,4	3,9	3,2

\*Angaben beruhen auf Schätzungen.

Quelle: *The Military Balance 2003/4*, S.136ff.; CIA, *The World Factbook 2004*.

Für die gewaltbereiten revolutionären oder separatistischen Organisationen, die sich durch Inkorporation und Akkommodation nicht haben integrieren oder marginalisieren lassen, stellen diese Verbündeten eine reale Bedrohung dar: Das Zusammenspiel nationaler Notstandsbefugnisse, regionaler Sicherheitskräfte und lokaler Herrschaftsgruppen erleichtert die Repression. Sie erfolgt im Rahmen einer diskreten Arbeitsteilung zwischen Zentralregierung, regionalen Polizeikräften und Regierungen sowie lokalen Eliten. Das Selbstverständnis und Eigeninteresse der drei Herrschaftsebenen und Machtgruppen sichert lautlos und wie selbstverständlich eine gemeinsame Einschätzung der Lage und Formen der Kooperation, die es erleichtern, die Repression zu delegieren, auszudehnen und zu verschleiern.

Länderregierungen, die – vor allem bei parteipolitischer Gegnerschaft zum Zentrum – die President's Rule fürchten, werden alles tun, um zu verhindern, dass die Zentralregierung unter dem Vorwand der mangelnden öffentlichen Ordnung von diesem Interventionsrecht Gebrauch macht. Sie werden deshalb einerseits ihre Akkommodationsangebote und andererseits die Repression gegenüber militanten Gruppen steigern. Dies kann, wie im Falle der blutigen Niederschlagung des „maoistischen“ Aufstandsversuchs der Naxaliten Ende der 1960er-Jahre, dazu führen, dass die kommunistische, de facto regionale CPI-M in Westbengalen selbst Jagd auf diese revolutionäre Fraktion und Umsturzbewegung macht – um zu verhindern, dass sie selbst Opfer der President's Rule und staatlicher Repression wird. Misslingt eine solche regionale Integration und Repression, so können die regionalen Parteien oder die regionalen Congress-Verbände die Aufgabe der Repression unausgesprochen an jene oberen Kasten und ländlichen Machthaber delegieren, mit denen sie seit jeher zusammengearbeitet haben. Es sind dann Privatarmeen dominanter Bauernkasten oder Todesschwadronen der Großgrundbesitzer, die, wie z.B. in Bihar, einer militanten Landnahme oder Reformbewegung entgegentreten. Mit Hilfe der gleichen Verbündeten kann aber politisch bereits isolierten separatistischen Organisationen und Fraktionen lokal der Boden entzogen werden. Der politischen Delegitimierung in der Arena der Landespolitik folgt die politische Marginalisierung oder Unterdrückung im Wahlkreis oder im Dorf.

Nur in jenen Fällen, wo diese Delegation der Repression an die Länderregierung, an die Regionalparteien und an deren ländliche Stützen versagt, in all jenen Fällen also, in denen militante Bewegungen auf dem Land und in der regionalen Politik Unterstützung und Verbündete finden, sieht sich das Zentrum zur Intervention gezwungen. Nach dem endgültigen Scheitern der auf gesamtindischer Ebene ausgetragenen Akkommodationsversuche wird die President's Rule verhängt, werden Armee und andere nationale Sicherheitstruppen eingesetzt und mit Hilfe vorhandener Gesetze zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit politische Grundrechte außer Kraft gesetzt. Nicht nur Monate, manchmal mehrere Jahre verwandeln sich dann die betroffenen Bundesstaaten in militärische Sperrgebiete.

Wie erfolgreich aber bislang die Strategie der delegierten, der „föderalisierten“ und dezentralisierten Repression war, zeigt die Seltenheit der direkten Intervention und Repression seitens der Zentralregierung. Sie ist am deutlichsten und seit langem in Kaschmir gegeben; sie zeigte sich im Falle der Aufstandsbewegung fundamentalistischer Sikhs während der 1980er- und 1990er-Jahre im Punjab; sie zeigte sich ebenso bei der Intervention gegen eine gewalttätige und xenophobe Studentenbewegung in Assam und bei der Unterdrückung sezessionistischer Bewegungen im Nordosten. In all diesen Fällen hatte das Zentrum (und damit der Congress) zuvor die Kontrolle über die Provinzregierungen und die regionalen Parteiverbündeten eingebüßt – oder verspielt. Die Bereitschaft des Congress, in diesen Bundesstaaten zum Mittel direkter, länger anhaltender und militärischer Repression zu greifen, resultierte aber vor allem aus sicherheitspolitischen Kalkülen und Ängsten. Kaschmir,

Punjab, Assam und die kleinen nordöstlichen Länder sind grenznahe Regionen und gelten als geostrategisch unverzichtbare Zonen.

Darüber hinaus zeigen sich, oft mit einiger Verzögerung, Eingriffe des Zentrums bei lokalen, kommunalistischen Ausschreitungen, etwa bei von Hindus gegen Muslime ausgelösten Pogromen. Diese Interventionen finden dann statt, wenn nach Auffassung des Zentrums die betreffende Landesregierung den Zusammenbruch von Recht und Ordnung nicht aufhalten kann oder will und dies den politischen Interessen der Zentralregierung zuwiderläuft.

Diese Spielarten der direkten Intervention können aber nicht als Beleg für die Schwäche oder gar den Zusammenbruch des Systems politischer Integration und parteipolitischer Inkorporation gedeutet werden. Sie verweisen eher auf das Gegenteil: Die Interventionen erinnern daran, dass im Falle Kaschmirs, des Punjab und Assams Indira Gandhi die vom Congress unter der Führung ihres Vaters Jawaharlal Nehru festgelegten Regeln der Akkomodation und des Konsens zuvor gebrochen hatte. Sie zeigen darüber hinaus, dass es vor allem in Nordindien gewalttätige hindunationalistische Organisationen gibt, die – im Gegensatz zur moderateren, der Koalitionsraison folgenden BJP – die Konsensregeln und den Säkularismus der indischen Demokratie offen ablehnen.

## **2 Pakistan**

Pakistan ist ein Kunststaat, der sich zwar erhalten, aber bis heute nicht konsolidieren konnte. Diese fortdauernde und schwache Konsolidierung des Staates zeigt sich im Mangel an einem Konsens darüber, ob Pakistan als Militärdiktatur oder Demokratie, als säkularer Staat (mit einer Muslimmehrheit) oder Theokratie, als Zentral- oder Föderalstaat gelten und irreversibel ausgestaltet werden soll. Dieser Schwebезustand ist Ursache und Konsequenz eines bislang fünfmaligen Regimewechsels zwischen unterschiedlichen Spielarten demokratischer Herrschaft und einer konstitutionell verschleierte Militärdiktatur. Die Unfertigkeit des Staates und die Unbeständigkeit der Regime haben bei den Eliten einer fragwürdigen Einschätzung Vorschub geleistet. Der Staat gilt als von außen gefährdet, der Sicherung des Staates wird Vorrang vor der Demokratisierung eingeräumt und das Militär gilt als der entscheidende, wenn nicht einzige Garant für das Überleben Pakistans. Unter den Bedingungen der Demokratie wie der Diktatur herrscht die Maxime, dass nicht der Staat eine Armee, sondern die Armee einen Staat hat. Eine weitere Konsequenz dieser in so vielen Dimensionen manifesten Unfertigkeit des Staates zeigt sich in dem Tatbestand, dass bislang in Pakistan zwar eine begrenzte ökonomische, aber keine mit Indien vergleichbare politische, kulturelle und zunehmend soziale Modernisierung stattgefunden hat. Bis heute konnte sich eine in sich distanzierte und stark lokalisierte, also weder integrierte noch modernisierte, multiethnische Bevölkerung unterhalb und außerhalb der Politik und der Reichweite des Staates erhalten. Keine Parteien, sondern in Distrikten und Provinzen dominierende Eliten, Großgrundbesitzer, Magnatenfamilien, Unternehmerkasten und Händlernetzwerke verbinden die Bevöl-

kerung und den Staat. Nicht der Staat oder eine demokratische Politik tragen zur Kohäsion und Koexistenz einer sprachlich, kulturell und historisch heterogenen Bevölkerung bei, sondern ein auf die Verehrung der Heiligen ausgerichteter traditionalistischer Islam. Dieser Islam ist lokalisiert, zugleich überall vertreten und (wieder-)erkennbar.

Die ungeklärte Frage der säkularen oder religiösen Verfasstheit des Staates, die auf die Städte begrenzte Modernisierung sowie die Auswirkungen der Arbeitsmigration in die Golfstaaten und einer konservativen saudi-arabischen Propaganda haben zunächst zur Gründung dreier kleiner islamistischer Parteien und später zu deren fundamentalistischer Ausrichtung geführt. Diese Parteien, insbesondere die bereits vor der Gründung Pakistans entstandene, fundamentalistische Jamaat i-Islami, haben aber seit der islamistischen Militärdiktatur Zia ul-Haqs weitgehenden Einfluss auf das Militär, die Geheimdienste, die beiden großen Parteien (Muslim League und Pakistan People's Party) und damit auch auf die Themen der politischen und religiösen Öffentlichkeit gewonnen, dies vor allem in den Städten. Ihre militanten Anhänger und Nebenorganisationen machen Front gegen eine winzige, aus unberührbaren Kasten stammende Minderheit der Christen und gegen die auf 15% der Bevölkerung geschätzte Gruppe der Schiiten. Es sind diese Organisationen, vor allem die Jamaat i-Islami und die Jamaat al-ulama i-Islam, die in Kooperation mit den Geheimdiensten und der Armee den Kampf gegen die Sowjets in Afghanistan koordiniert, das Taliban-Regime gestützt und den Aufstand im Hochtal von Kaschmir bis heute gefördert haben.

Diese politische Verwicklung der Armee und der religiösen Parteien in zwei vordergründig externe Konfliktlagen ist nicht zufällig. Sie bilden vielmehr ein weiteres Indiz und eine weitere Ursache für die fortdauernde, in diesem Fall territoriale Unfertigkeit des Staates: Aufgrund der von britischen Interessen erfolgten Grenzziehung und Mitbegründung des Kunst- und Pufferstaates Afghanistan lebt rund die Hälfte der Paschtunen auf afghanischem Territorium, wo sie dominanten Einfluss besitzt. Die andere Hälfte lebt in der pakistanischen Northwest Frontier Province. Paschtunen dominieren die höheren Ränge des pakistanischen Militärs. Seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert streben die afghanische Monarchie und die Paschtunen ein die Northwest Frontier Province einschließendes Greater Pashtunistan oder Greater Afghanistan an. Sowohl das demokratische als auch das nicht-demokratische Pakistan muss daher drei Dinge sicher stellen: die Kontrolle über die eigenen Paschtunen (durch Kooptation in die Armee), seinen und deren Einfluss auf die afghanischen Paschtunen (durch Grenz-, Zoll- und Handelspolitik) und eine paschtunische Regierung in Afghanistan (auf die Pakistan dank seiner Paschtunen einwirken kann). Die territoriale Unfertigkeit und die Verwundbarkeit durch eine von Afghanistan geschürte Irredenta zwingen zur Einflussnahme auf die afghanische Politik.

Das ehemalige Fürstentum von Jammu und Kaschmir gehört dagegen nach Auffassung Pakistans aufgrund seiner muslimischen Bevölkerungsmehrheit, der Quellgebiete des Punjab, seiner geostrategischen Bedeutung sowie seiner topographischen

und historischen Süd-West-Ausrichtung zu Pakistan. Seit dem ersten Krieg um Kaschmir 1948 kontrolliert Pakistan aber lediglich 40% des Territoriums ohne das von den Kaschmiris bewohnte Hochtal, das von Indien gehalten wird. Die Forderung nach der Übergabe des Hochtals an Pakistan – und damit der Dauerkonflikt mit Indien – bleiben für das Selbstverständnis Pakistans und seiner Armee unverzichtbar: Pakistan, legitimiert durch die „Zwei-Nationen-Theorie“ M.A. Jinnahs, muss darauf bestehen, dass auch dieses von einer Muslimmehrheit bewohnte Gebiet an Pakistan fällt. Indien wiederum braucht dieses einzige Bundesland mit einer muslimischen Mehrheit, um seinen säkularen Anspruch zu bekräftigen. Die indische Okkupation Kaschmirs stellt die andauernde Bedrohung durch Indien unter Beweis und rechtfertigt damit die Vorrangstellung, die Privilegien und die enormen finanziellen Ansprüche und Kosten der Armee, die seit langem als der einzige verlässliche Garant der Existenz Pakistans gilt.

Diese äußerst knappe Skizze der Strukturen und Problemlagen Pakistans verdeutlicht zweierlei. Der unfertige Staat generiert, überformt oder konserviert ein enormes ethnisches, religiöses, außenpolitisches und secessionistisches Konfliktpotenzial. Zugleich kann er auf keine mit Indien vergleichbaren Regeln und Erfahrungen zur Eindämmung oder Integration von Aufstandsbewegungen oder Terrororganisationen zurückgreifen. Beides hätte von Anfang an dazu führen können, dass Unruhen und Gewalt das Alltagsbild Pakistans bestimmt und die Existenz des Staates gefährdet hätten. Eine solche Gewalteskalation ist aber bis heute nicht eingetreten: Trotz einer Vielzahl sich überkreuzender Konfliktlagen zeigen sich nur wenige akute Konflikte. Diese konnten bislang von den Repräsentanten, Trägern und Nutznießern dieses Staates – also von Parteien und Regierung, Armee und Verwaltung, Eliten und lokalen Würdenträgern – unter Kontrolle gehalten werden.

Das Fehlen einer breiten, vor allem politischen Modernisierung hat bislang die Entstehung relevanter, auf Respekt und Macht, Quoten und Anstellungsgarantien drängender ethnischer Unternehmer, Interessengruppen und Stimmenblöcke verhindert. Damit fehlt eine entscheidende Triebfeder regionalistischer Bewegungen, secessionistischer Forderungen und ethnischer Gewalt. Aufgrund des Ausbleibens breiter Modernisierungsprozesse konnten sich insbesondere auf dem Land – mehr als 70% der Bevölkerung leben dort – die extrem ungleichen Grundbesitz- und Abhängigkeitsstrukturen erhalten. Die Masse der wie Leibeigene gehaltenen Erntearbeiter oder Kleinpächter, wie z.B. im Sindh, kann sich nicht organisieren und interpretiert ihre Abhängigkeit mit den Begriffen der Kastenbindungen und der Stammesloyalität, nicht aber der Unterdrückung und Unterlegenheit ihrer Klasse.

Sporadischer und lokalisierter Widerstand kann deshalb leicht mit Hilfe von Privatarmeen und im Rahmen traditioneller Selbstwehr niedergeworfen werden. Hinzu tritt eine fast unbegrenzte Bereitschaft seitens des Staates und der Armee, Gewaltakte und Gewaltkreisläufe, die in traditionellen Bahnen der Fehde, der Großgrundbesitzerkonkurrenz, der Clan- und Stammeskriege verlaufen, zu ignorieren. Diese können ignoriert werden, da sie sich in der Regel unterhalb der entscheidenden Verwaltungsebene des Distrikts abspielen; sie müssen übersehen werden, weil die

staatliche Verwaltung bis an den Distrikt, aber nicht in den Distrikt hinein reicht. Ein mit Indien vergleichbares, vom Congress vorangetriebenes, tiefenwirksames „State Building“ hat in Pakistan in Ermangelung einer demokratischen und zugleich bürokratischen Massen- und Staatspartei nicht stattgefunden. Kommunistisch-religiöse Gewalt, etwa gegen Christen oder Apostaten (Ahmadiyahs, Zikris), kann dieser Staat ebenfalls tolerieren, weil sie angesichts der Armut oder der politischen Schwäche dieser winzigen Minderheiten zu keinen Gegenschlägen führt. Gewalttätige Angriffe gegen einflussreiche Schiiten und deren Gegenschläge werden so lange toleriert, wie der daraus entstehende lokale Religionskrieg sich auf den Binnenraum eines Distrikts (Jhang) beschränkt.

Gegen eine sich ausweitende regionale, also die Bestandsfähigkeit des Staates gefährdende Gewalt gehen jedoch Regierung und Armee mit Polizei, paramilitärischen Einheiten und Geheimdiensten vor. Vor allem aber werden in diesen Fällen Strategien der Bestechung, der Kooptation und der Spaltung eingesetzt. Diese Strategien scheinen vordergründig denjenigen der indischen Regierung und des Congress zu entsprechen. Allerdings besteht ein weitreichender Unterschied: Die Strategien Indiens setzen bereits vor dem Ausbruch offener Gewalt ein. Erst im Falle des Misserfolgs kommt die Repression zum Einsatz. Zugleich besteht zwischen allen politischen Akteuren, insbesondere den Parteien, Konsens bezüglich dieser letzten Grenze der Konzilianz und Integration. In Pakistan dagegen stehen die politischen Akteure, neben der Regierung und den Parteien die Armee, verschiedene Geheimdienste und regionale Machthaber, in einer zumeist undurchschaubaren Konkurrenz bei der Kooptation sowie der Repression bereits gewalttätiger Gruppen.

Diese sich ausweitende unübersehbare Gewalt zeigt sich in den Städten, vor allem in den exponierten Zentren wie Islamabad, Lahore und Karachi. Hier geht die Intervention des Staates, wie im Falle des Mohajir-Aufstandes in den 1990er-Jahren in Karachi, mit der Spaltung des Gegners, mit der Aufstellung von Todesschwadronen und der Durchführung eines Schattenkriegs einher.

Der Mangel an Demokratisierungs-, Pluralisierungs- und Säkularisierungsprozessen hat bislang in Pakistan verhindert, dass potenzielle ethnische, soziale und religiöse Konfliktlagen zu akuten Konflikten transformiert und gesteigert wurden. Der Staat koexistiert zugleich mit einem enormen Maß an traditioneller, tribaler und lokaler Gewalt. Diese wird von Stammesführern, Magnaten oder Banditen initiiert und kontrolliert. Die Steuerung dieser Gewalt überlässt der Staat damit der entscheidenden Macht unter und neben ihm – den die Distrikte beherrschenden Eliten. Allein die Zeit, also eine auf Dauer nicht aufzuhaltende Modernisierung, arbeitet gegen diese Strategie des Übersehens, der Delegierung und der partiellen Intervention, und zwar in den Städten. Wenn eine solche Modernisierung einsetzt, dann wird dieser Kunststaat Konflikte meistern müssen, auf die er nicht vorbereitet ist, da ihm jene Regeln und jener politische Konsens fehlen werden, die nur durch die Durchsetzung und das Zusammenspiel von Demokratie, Säkularismus und Föderalismus entstehen.

### **3 Sri Lanka**

Sri Lanka bildet einen weiteren Kontrast zu der in Indien praktizierten Bewältigung und Eindämmung politischer Gewalt. Dort ist, bereits vor der Unabhängigkeit 1948, eine Demokratie entstanden, die von einer fortschreitenden Entwertung des Prinzips des Säkularismus und der konstanten Ablehnung eines genuinen Föderalismus geprägt ist. Seit den 1950er-Jahren hat sich diese von der britischen Kolonialmacht etablierte singhalesische Honoratiorendemokratie in eine ethnische Demokratie, in ein Machtinstrument in den Händen der singhalesischen Mehrheit verwandelt. Diese auf einen sinhala-buddhistischen Nationalismus gegründete Demokratie kennt keine säkularen und föderalen Schutzmechanismen für religiöse und ethnische Minderheiten und hat im Laufe der Zeit Diskriminierung und Gewalt gegen Minderheiten ermöglicht und schließlich deren Gegengewalt provoziert. Auf die Entstehung und Funktionsweise dieser ethnischen Mehrheitsdemokratie in einer multiethnischen und multireligiösen Gesellschaft kann im Folgenden nicht näher eingegangen werden, wohl aber auf die gewaltsamen Konsequenzen und die ihr eigene Unfähigkeit, die selbstgeschaffene Gewalt einzudämmen.

Die singhalesische Mehrheitsdemokratie etabliert sich als singhalesische Honoratioren- und Elitendemokratie. Ein charakteristisches Merkmal besteht darin, dass alle Parteien – mit Ausnahme des die Sri-Lanka-Tamilen bzw. die indischen (Plantagen-)Tamilen repräsentierenden Tamil Congress und Ceylon Indian Congress – von diesen Honoratioren dominiert werden. Sozialistische, kommunistische und trotzkistische Parteien bleiben damit unter der Kontrolle singhalesischer Anwälte, Plantagenbesitzer, Rentiers oder Unternehmer. Diese Parteien stellen vielleicht revolutionäre Forderungen; sie verhindern oder bekämpfen aber alle sozialen und ökonomischen Aufstandsbewegungen. Die singhalesische Honoratiorendemokratie geht in den 1950er-Jahren vordergründig in eine Massendemokratie mit einem Zweiparteiensystem über: Zwei prosinghalesische, von Elitefamilien dominierte, aber über singhalesische Massengefolschaften verfügende Parteien, die 1946 entstandene United National Party (UNP) und die 1951 gegründete Sri Lanka Freedom Party (SLFP), konkurrieren jetzt um die Macht. Diese zwei „Volksparteien“ übertreffen sich mit antitamilischen und sinhala-chauvinistischen Forderungen und Parolen und lösen sich über zwei Jahrzehnte an der Regierung ab.

Die Konkurrenz zweier Parteien der singhalesischen Mehrheit und der Sinhala-Nationalismus werden zu einem neuen und bald unkontrollierbaren Antriebsmechanismus ethnopolitischer Radikalisierung, die zunehmend ethnische und parteipolitische Gewalt freisetzt. Ende der 1950er-Jahre zeigen sich die ersten von Singhalesen gegen Tamilen ausgelösten Pogrome und Gewaltkreisläufe. Die Wahlsiege der jeweils erfolgreichen singhalesischen Mehrheitspartei führen darüber hinaus zu gewalttätigen Triumphfeiern, bei denen die Anhänger der siegreichen Partei die Wähler der unterlegenen attackieren, deren Häuser plündern oder deren Hütten anstecken.

Der singhalesische Staat setzt ein inselweites Schulsystem und einen Alphabetisierungsgrad von über 80% durch. Mit Hilfe dieses Bildungssystems kann er die Jugendlichen im Sinne des staatstragenden Sinhala-Nationalismus erziehen. Er hat diese Jugendgeneration gelehrt, dass die Insel und die angesichts der schwachen Wirtschaftsentwicklung knappen Arbeitsplätze den Singhalesen zustehen. Die ethnische Demokratie wird dadurch fast zum Opfer einer von ihr selbst geschürten Revolution der steigenden – und nicht einzulösenden – Erwartungen: 1971 versucht eine vordergründig maoistische, hintergründig chauvinistische Aufstandsbewegung arbeitsloser singhalesischer Jugendlicher namens Janata Vimukhti Peramuna (JVP) die Regierung zu stürzen. Der Umsturzversuch wird mit ausländischer Unterstützung um den Preis mehrerer tausend Toter zurückgeschlagen. Ein Jahr später erhält die Insel eine neue Verfassung, in der dem Buddhismus ein Primat vor allen anderen Religionen zugesprochen wird und Initiativen zur Föderalisierung für de facto verfassungswidrig erklärt werden.

Fünf Jahre später vereinigen sich die beiden bislang gemäßigten sri-lanka-tamilischen Parteien, der Tamil Congress und die Federal Party, zur Tamil United Liberation Front. Sie wollen durch diesen Schachzug die enttäuschte und zunehmend radikalisierte tamilische Jugend politisch an sich binden und sich gegenüber einer neu entstandenen Untergrundorganisation, den Tamil Tigers, politisch behaupten. Damit setzt endgültig ein ethnischer Gewaltkreislauf ein, der von staatlichen Repressionsmaßnahmen und tamilischen Terroraktionen in Gang gesetzt und zur Eskalation gebracht wird. 1983 steigert sich der Kreislauf – aufgrund eines von der Regierung geplanten und unterstützten Pogroms an den Tamilen Colombos und anderer Städte – zum ethnischen Bürgerkrieg, der mit Unterbrechungen bis heute anhält. 1987 willigt die singhalesische Regierung unter dem Druck einer diplomatischen und militärischen Intervention Indiens in eine (rasch zusammengebrochene) Friedenslösung und in eine (vordergründige) Föderalisierung ein.

Dieser „Ausverkauf“ singhalesischer Hegemonialinteressen löst einen zweiten Aufstand der nach 1979 amnestierten „maoistischen“, sinhala-chauvinistischen Terror- und Jugendorganisation JVP aus. Neben den ethnischen Bürgerkrieg tritt deshalb von 1987 bis 1990 ein weiterer, jetzt innersinghalesischer Bürger- und zugleich Schattenkrieg. Er wird von der Regierung mit Hilfe von Todesschwadronen und um den Preis rund 40.000 entführter, „verschwundener“ und ermordeter Jugendlicher niedergeworfen. Noch höher aber sind die humanitären, sozialen und finanziellen Kosten des Tamilenkonfliktes, des ethnischen Bürgerkrieges. Zwischen den Jahren 1983 und 1997 verlieren ca. 30.000 Zivilisten, über 10.000 Soldaten und rund 10.000 Kombattanten der Tamil Tigers ihr Leben.

Sri Lanka konfrontiert den Betrachter also mit einem zunächst verwirrenden Paradoxon. In diesem Land gibt es seit mehr als 70 Jahren eine auf das allgemeine Wahlrecht und politische Partizipation gegründete Demokratie. Sie ist durch keine „Emergency“ – wie in Indien – und durch keinen Militärputsch – wie in Pakistan – außer Kraft gesetzt worden. Mit Ausnahme der Zeitspanne zwischen 1978 und 1994 haben sich zwei vordergründig demokratisch und bürokratisch verfasste Massen-

parteien seit 1956 beständig an der Macht abgelöst. Daneben besteht ein vielfältiges Spektrum sozialistischer, liberaler und ethnischer Kleinparteien. Bereits der koloniale Staat, dann das demokratisch-bürokratische Herrschaftssystem haben alle Formen traditionellen Widerstandes und lokaler Gewalt auf dieser kleinen Insel frühzeitig beseitigt. Außerdem hat diese Zweiparteiendemokratie seit den 1950er-Jahren eine soziale Entwicklung ausgelöst, die Sri Lanka – gemessen am Alphabetisierungsgrad, der Kindersterblichkeit und der Lebenserwartung – das Entwicklungsniveau westlicher Staaten erreichen lässt. Dasselbe, aufgrund seiner demokratischen und sozialen Entwicklung als exemplarisch eingeschätzte Herrschaftssystem hat gleichzeitig ein enormes ethnisch-chauvinistisches Gewaltpotenzial begründet. Es marginalisiert auf demokratischem Wege die ethnischen Minderheiten; das „vorbildliche“ Bildungssystem vermittelt und steigert den Sinhala-Nationalismus und das ebenfalls „vorbildliche“ Gesundheitssystem steigert die Bevölkerungszahl und – aufgrund ungenügender Wirtschaftsentwicklung – die Landknappheit, die Arbeitslosigkeit und die politische Radikalisierung auf Seiten der singhalesischen (Klein-)Bauern und Jugendlichen.

Die auf Ablehnung eines Säkularismus und Föderalismus gegründete singhalesische Mehrheitsdemokratie muss in Ermangelung dieser Korrektive die gegen die Minderheiten gerichtete Politik der Ausgrenzung und die an die eigene Regierung gerichteten Patronageerwartungen beständig steigern. Die sich in der sinhala-chauvinistischen Zweiparteienkonkurrenz radikalisierte Demokratie muss damit ethnische Gewalt nach außen, gegen die Minderheiten, und „revolutionäre“, im Kern chauvinistische Gewalt nach oben, gegen die eigene singhalesische Regierung, auslösen. Der gleiche ethnische Demokratisierungs- und Radikalisierungsprozess macht es dem Herrschaftssystem zugleich unmöglich, anstelle der Repression – nach außen wie nach innen, gegen Tamilen und singhalesische „revolutionäre“ Jugendliche – andere, demokratische Formen der Konfliktregelung zu entwickeln oder zum Einsatz zu bringen.

Zwar hat es seit Ende der 1950er-Jahre von Seiten der SLFP- wie der UNP-Regierungen Versuche gegeben, den ethnischen Antagonismus und Konflikt durch Verhandlungen zu lösen, aber alle diese Versuche sind bis heute erfolglos geblieben und haben auf der tamilischen Seite tiefes Misstrauen hinterlassen. Dies ist leicht zu verstehen: Ausgehandelte Verträge, die den beiden tamilischen Provinzen im Norden und Osten der Insel begrenzte Autonomierechte zusichern sollten, wurden nach Massenprotesten und unter dem Druck der „singhalesischen Straße“ einfach wieder fallengelassen – so der Bandaranaike-Chelvanayakam Compact (1957) und der Senanayake-Chelvanayakam Compact (1965). Ein von Indien der UNP-Regierung im Jahr 1987 aufgezwungener Föderalisierungsplan ist nur vordergründig umgesetzt worden. Die praktisch mittellosen wie handlungsunfähigen neuen Provinzregierungen bleiben, vor allem in den beiden tamilischen Provinzen, weitgehend von den Finanzaufwendungen, Verwaltungskompetenzen und politischen Entscheidungen der Zentralregierung abhängig. Ein seit 1994 propagierter Lösungsvorschlag einer

„Union der Regionen“ enthält Dutzende von Einzelvorschriften, die sicherstellen, dass alle großen Straßen, Bewässerungssysteme, Bildungseinrichtungen und Hafenanlagen unter der Kontrolle Colombos bleiben. Ein von der Kolonialmacht übernommener Legalismus und Konstitutionalismus und eine von anglophonen singhalesischen Verfassungsexperten kultivierte Kasuistik werden systematisch eingesetzt – nicht um politische Konzessionen an die Tamilen abzusichern, sondern zu durchlöchern. Der jüngste Wahlsieg der SLFP-Koalition im April 2004, der auch die chauvinistische JVP angehört, gibt wenig Anlass zu der Hoffnung, einen tragfähigen Kompromiss mit den Tamilen und der LTTE zu erreichen.

## **4 Schluss**

Der Demokratisierungsprozess in Indien, säkular und föderal, hat dem indischen Staat und der politischen Elite die Institutionen und die Erfahrungsgrundlagen verschafft, um auf traditionelle oder durch die Demokratisierung neu geschaffene religiöse, ethnische oder soziale Gewaltpotenziale reagieren zu können. Gewaltbereite Bewegungen können so integriert, gewalttätige zumeist arbeitsteilig zerstört werden. Im Kern hat Indien damit, auf koloniale Strukturen und Institutionen zurückgreifend, Verfahrensregeln und Verhandlungsformen entwickelt, mit deren Hilfe alte und neue Gewalt in die Reichweite parlamentarischer Politik und juristischer Schlichtung gebracht werden können. Bereits die britischen Kolonialherrscher hatten mit wohlwollendem Entsetzen beobachtet, wie seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ihr Rechtssystem unter der Bürde von Gerichtsstreitigkeiten fast zusammenbrach: Die handfesten und oft blutigen Kleinkriege in den neu geschaffenen Distrikten waren zu langjährigen und kostenaufwendigen Rechtsstreitigkeiten geworden. Potenziell unkontrollierbare Gewalt wurde dadurch entmilitarisiert, auf Gerichtsorte zentralisiert und in Grenzen zivilisiert. Zunächst die juristische, später dann seit der Unabhängigkeit die parteipolitische und parlamentarische Einbindung und „Entwaffnung“ gewaltbereiter Organisationen minimieren damit die Fälle, in denen das politische System offen oder versteckt zur Repression greifen muss.

Das Ausbleiben eines Demokratisierungs- und Modernisierungsprozesses hat in Pakistan hingegen eine Gesellschafts- und Konfliktstruktur erhalten, in der der Staat (überwiegend alte) Konfliktpotenziale ignorieren kann und gewalttätige Konflikte mehrheitlich außerhalb der Reichweite von Politik und Gerichten ablaufen. Sie zeigen sich im Binnenraum der Distrikte und werden durch die Konkurrenz und die Kooperation von Eliten sowohl erhalten als auch begrenzt. Der Demokratisierungsprozess hat in Indien mit neuen sozialen und regionalen, revolutionären oder sezesionistischen Forderungen neue Gewaltpotenziale und im gleichen Zuge Mechanismen ihrer Bewältigung hervorgebracht. Das Fehlen eines solchen Prozesses hat den pakistanischen Staat weder dieser Bedrohung ausgesetzt noch ihm diese Integrationsmittel verschafft. Regionale und städtische, also unübersehbare Aufstands- oder Terrorbewegungen können bislang noch von Armee, Regierung und Parteien in

einer undurchschaubaren Konkurrenz oder Arbeitsteilung kooptiert oder zerstört, instrumentalisiert oder marginalisiert werden.

Mit dem ethnisch exklusiven Demokratisierungsprozess in Sri Lanka finden wir eine ganz andere Gewaltstruktur vor: Auf dieser kleinen Insel hat eine omnipräsente und breitenwirksam modernisierende britische Kolonialmacht alle traditionellen Gewaltpotenziale aufgelöst und durch eine ökonomische Transformation – Schaffung eines Plantagensektors – und eine von oben verfügte Demokratisierung – die Donoughmore-Verfassung von 1930 – neue soziale, ethnische und politische Konfliktlagen geschaffen. Ein seit den 1930er-Jahren wirksamer, seit den 1950er-Jahren eigengesetzlicher Sinhala-Nationalismus wird hier zur ausschließlichen Quelle neuer ethnischer Gewalt. Das Primat dieses Nationalismus und der von ihm ausgelösten Gewalt und Gegengewalt sind so stark, dass selbst ein weiteres neues Gewaltpotenzial, der mögliche Konflikt zwischen marginalisierten Bauern und (singhalesischen) Plantagenbesitzern, in den Malstrom sinhala-chauvinistischer Interpretation und Parteipolitik gezogen wird: Nicht singhalesische Honoratioren und Plantagenbesitzer, sondern südindische Plantagenarbeiter haben nach dieser Auffassung singhalesischen Bauern ihr Land „geraubt“. Das ethnisch exklusive politische System wird zur ausschließlichen Quelle politischer Gewalt – singhalesischer Pogrome, tamilischer Gegenwehr, maoistisch-chauvinistischer Aufstandsversuche gegen die eigene „korrupte“ Elite. Jenseits kasuistischer und nie überzeugend umgesetzter Verhandlungsangebote gegenüber den Tamilen hat der Staat nur ein Instrument in der Hand, um politischer Gewalt und Terrorakten zu begegnen – das Mittel der Repression. Gegenüber den Tamil Tigers geht die Regierung mit einem inzwischen enorm gesteigerten Armee- und Sicherheitsapparat vor (siehe Tabelle 1). Dabei setzt sie auch Todesschwadronen ein.

Indien, Pakistan und Sri Lanka sind von unterschiedlichen religiösen Traditionen geprägt, die von wesentlicher Bedeutung für eine künftige demokratische Entwicklung sind. Es bestehen in den drei Ländern unterschiedliche religiöse Mehrheiten, in Indien sind 82% der Bevölkerung Hindus, in Pakistan 94% Muslime, in Sri Lanka 66% Buddhisten. Trotz einer fast identischen britisch-kolonial geprägten Herrschafts- und Verwaltungsstruktur schlagen die drei Länder nach der Unabhängigkeit einen höchst unterschiedlichen politischen Entwicklungsweg ein. Die politischen Systeme sind in unterschiedlichem Umfang mit traditionellen Formen politischer Gewalt konfrontiert, und ihre demokratische oder nichtdemokratische Entwicklung muss in jeweils unterschiedlichen Formen neue politische Gewalt hervorbringen. Im gleichen Entwicklungsgang müssen die Staaten aber auch die Kompetenz erwerben, diese ererbte alte oder neu entstandene Gewalt zu meistern. Die dazu notwendigen Regeln, Institutionen und Mechanismen sind bei den Staaten höchst unterschiedlich ausgestaltet. Diese Unterschiede im Umgang mit Gewalt leiten sich aber vorrangig aus der Struktur des politischen Systems ab. Eine ethnische, von der ethnoreligiösen Mehrheit instrumentalisierte Demokratie bringt, indem sie Säkularismus und Föderalismus, also Beschränkungen der Vorrangstellung der Mehrheit, bewusst verwirft, mehr Gewalt hervor, als sie am Ende ohne Repression bewältigen kann. Ein demo-

kratischer und sozialer, aber ethnisch exklusiver Modernisierungsprozess löst am Ende unkontrollierbare politische Gewalt aus. Ein Herrschaftssystem, das weder demokratisch gefestigt noch säkular ausgerichtet und überzeugend föderal ausgestaltet ist, löst, da es politische, kulturelle und soziale Modernisierungsprozesse bislang verhindert, neue politische Gewalt nur in begrenztem und noch kontrollierbarem Umfang aus. Zugleich koexistiert es mit einem enormen Maß an traditioneller, aber lokalisierter und deshalb tolerierbarer Gewalt.

Allein Indien, 50-mal größer als Sri Lanka und 6-mal größer als Pakistan, hat aufgrund politischer Erfahrungen während des Unabhängigkeitskampfes sowie seiner Größe und Komplexität und der traumatischen Teilung des Subkontinents von Anfang an an den Prinzipien von Demokratie, Föderalismus und Säkularismus festgehalten. Dieses Herrschaftssystem hat gleichzeitig Modernisierungsprozesse ausgelöst, die aufgrund der Größe und Vielfalt Indiens regional und sozial unterschiedlich, insgesamt aber stetig abgelaufen sind. Das demokratische, föderale und säkulare Experiment hat damit jeweils jenes Quantum an neuer Gewalt freigesetzt, das im Rahmen der sich verfestigenden Demokratie bewältigt werden konnte. Der gleiche Prozess hat darüber hinaus traditionelle Gewalt zurückgedrängt und innerhalb der gleichen parteipolitischen, parlamentarischen und juristischen Strukturen „kleingemahlen“.

Die Zeit, eine auf Dauer nicht aufzuhaltende Modernisierung, arbeitet gegen das pakistanische Modell der Konfliktbewältigung, während Sri Lanka die Kontrolle über die Geschwindigkeit und die Konsequenzen ethnischeinseitiger Modernisierungsprozesse verloren hat. Das Modell Indiens setzt sich und nimmt sich seine Zeit. Damit drängt sich eine Schlussfolgerung auf: Unter den Bedingungen multiethnischer Gesellschaften, vor allem Südasiens, sichert lediglich das Zusammenspiel der drei politischen Ordnungsprinzipien Demokratie, Säkularismus und Föderalismus die dauerhafte Kontrolle über ein altes und ein neues, durch Modernisierungsprozesse ausgelöstes Konfliktpotenzial.

## Literatur

- Brass, Paul: *The Politics of India since Independence*, Cambridge 1990  
Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook 2004*, Washington, DC 2004  
Duncan, Emma: *Breaking the Curfew – A Political Journey through Pakistan*, London 1990  
Harrison, Selig/Kreisberg, Paul/Kux, Dennis (Hg.): *India and Pakistan. The first fifty years*, Cambridge 1999  
The International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2003/4*, Oxford 2003  
Jaffrelot, Christophe (Hg.): *Pakistan. Nationalism without a Nation?*, New Delhi 2002  
Jones, Owen Bennett: *Pakistan. Eye of the storm*, New Haven/London 2002

- Kohli, Atul (Hg.): *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Hyderabad 1991
- Kohli, Atul (Hg.): *The Success of India's Democracy*, Cambridge 2001
- Manor, James: *Sri Lanka in Change and Crisis*, London 1984
- Manor, James (Hg.): *Nehru to the Nineties. The Changing Office of Prime Minister in India*, London 1994.
- Reynolds, Andrew (Hg.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, Oxford 2002
- Rösel, Jakob: *Gestalt und Entstehung des singhalesischen Nationalismus*, Berlin 1996
- Rösel, Jakob: *Der Bürgerkrieg auf Sri Lanka. Der Tamilenkonflikt: Aufstieg und Niedergang eines singhalesischen Staates*, Baden-Baden 1997
- Rösel, Jakob/Jürgenmeyer, Clemens: „Entstehung und Struktur des indischen Parteiensystems seit der Unabhängigkeit“, in: Draguhn, Werner (Hg.): *Indien 2002. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Hamburg 2002
- Spencer, Jonathan: *Sri Lanka, History and Roots of Conflict*, London 1990
- Thakur, Ramesh: *The Government and Politics of India*, Basingstoke/London 1995
- Ziring, Lawrence: *Pakistan in the Twentieth Century. A Political History*, Karachi 1997

Werner Draguhn (Hrsg.)

## **Indien 2004**

**Politik  
Wirtschaft  
Gesellschaft**

Redaktioneller Beirat:  
Prof. Dr. Michael von Hauff  
Prof. Dr. Dietmar Rothermund  
Dr. habil. Christian Wagner

Beiträge von:

Beate Bergé	Peter Lehr
Joachim Betz	Hans Christoph Rieger
Dirk Bronger	Jakob Rösel
Jona Aravind Dohrmann	Dietmar Rothermund
Michael von Hauff	Michael Schied
Jörg Joswiak	Günter Schucher
Clemens Jürgenmeyer	Christian Wagner
Pia Kleis	Johannes Wamser
Elena Koch	Hans-Georg Wieck
Heinrich Kreft	Wolfgang-Peter Zingel
Oliver Lamprecht	



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE  
Hamburg 2004

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje, M.A.  
Satz und Textgestaltung: Christine Berg, M.A.

Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

ISSN 1436-1841  
ISBN 3-88910-306-5  
Copyright Institut für Asienkunde  
Hamburg 2004

<p><b>Indien 2004. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft /</b> hrsg. von Werner Draguhn. – Hamburg : IFA, 2004. – 478 S. ISSN 1436-1841 ISBN 3-88910-306-5</p>
--



VERBUND STIFTUNG  
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien. Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: [www.duei.de/ifa](http://www.duei.de/ifa).

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die kostenfrei recherchierbare Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde ([www.duei.de/dok](http://www.duei.de/dok)) eingegeben.

Anfragen zur Asienliteratur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: 040/42825-598 – Fax: 040/42825-512 – E-Mail: [dok@duei.de](mailto:dok@duei.de)).