

# Südasien-Informationen Nr. 7

## Dezember 2004



**ZWISCHEN KRIEG UND FRIEDEN**  
**Konflikte in Südasien**

**Südasien-Informationen Nr. 7**  
**Dezember 2004**

# **Zwischen Krieg und Frieden**

## **Konflikte in Südasien**

Herausgeber:

**suedasien.info**

Südasien-Informationsnetz e.V.

Reichenberger Straße 35

D - 10999 Berlin

Tel.: 030 – 788 95 411

Fax: 030 – 788 95 253

Email: [kontakt@suedasien.net](mailto:kontakt@suedasien.net)

Internet: [www.suedasien.info](http://www.suedasien.info)

Spendenkonto:

Konto 7170695008

Berliner Volksbank

BLZ: 100 900 00

**ISSN 1860 - 0212**

## Inhalt

Editorial <i>von Eric Töpfer</i> .....	3
Die südasiatische Konfliktkonstellation: Ein Diskussionsbeitrag <i>von Diethelm Weidemann</i> .....	4
Zwischen den Fronten: Der Krieg in Nepal und seine Auswirkungen auf die Bevölkerung <i>von Markus Keck</i> .....	12
Ceasefire, Cricket und CBMs: Verhaltener Optimismus im Friedensprozess um Kashmir <i>von Katharina Schneider</i> .....	24
Föderalismus in Sri Lanka: Von einer kontroversen Debatte zum Schlüssel für die Konfliktbearbeitung? <i>von Christine Bigdon</i> .....	37
Keine Erfolgsgeschichte: Die Chittagong Hill Tracts sieben Jahre nach dem Friedensabkommen <i>von Anja Fischer</i> .....	45

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

Gewalt und Krieg dominieren die Nachrichten, die uns aus Südasiens erreichen. Auch wenn dies einer Konzentration auf das Spektakuläre geschuldet ist, die nach dem Motto „only bad news are good news“ weitgehend ignorant gegenüber zahllosen Beispielen friedlicher Streitkultur ist, ist es doch Indikator dafür, wie spannungsgeladen viele Konflikte in der Region sind.

Jede Gesellschaft kennt Streit um Ressourcen wie Land oder Wasser, Konkurrenz um den Zugang zu Ämtern und Märkten, Kämpfe um Symbole, Deutungshoheit und Macht. Eine gewaltsame Eskalation ist aber eher die Ausnahme als die Regel. Warum Menschen in Konflikten zu den Waffen greifen, und warum es so schwer scheint, sie wieder niederzulegen, dies sind daher die Leitfragen unseres Themenschwerpunktes zum Ende des Jahres. Zwar können diese Fragen hier selbstverständlich nicht erschöpfend beantwortet werden, wir hoffen aber, dass die Beiträge, die ausgewählte Konflikte in Südasiens aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten, zum Nachdenken über die Bedingungen von Krieg und Frieden und ihre strukturellen Besonderheiten auf dem Subkontinent anregen.

Der Diskussionsbeitrag von Diethelm Weidemann setzt den Rahmen mit der These von einer spezifischen südasiatischen Konfliktkonstellation, die durch eine Verbindung zwischen nahezu allen wesentlichen Konflikten, insbesondere den innerstaatlichen Krisen geprägt ist. Am Beispiel des verlustreichen Bürgerkrieges in Nepal zeigt Markus Keck wie Konflikte um ökonomische und politische Partizipation ein Land an den Rand des Staatszerfalls geführt haben. Nach zwei gescheiterten Anläufen scheint eine Lösung des Konflikts in weiter Ferne, und die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung zwischen den Fronten nimmt zu. Mit verhaltenem Optimismus schildert Katharina Schneider detailliert die jüngsten Entwicklungen im Friedensprozess zwischen Indien und Pakistan und die Hürden, die dem Ende der Feindschaft und der Befriedung des Zankapfels Kashmir im Wege stehen. Christine Bigdon zeichnet die kontroverse Diskussion um die Frage nach, ob Föderalismus eine Antwort auf die Vielfalt Sri Lankas und eine tragfähige Grundlage für Frieden auf der Insel sein kann. Mit der Erklärung von Oslo bietet sich nun die Chance einer Einigung zwischen der Regierung in Colombo und der LTTE, die allerdings auch andere Interessen nicht vergessen sollte. Wie gebrochene Versprechen drohen, den seidenen Faden zu zerreißen, an dem ein bereits geschlossener Frieden hängt, zeigt Anja Fischer am Beispiel der Chittagong Hill Tracts in Bangladesch. Sieben Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens zwischen Dhaka und den Rebellen sind die Waffen dort noch nicht verstummt.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen im Namen der Redaktion

Eric Töpfer

Berlin, den 20. Dezember 2004

## **Die südasiatische Konfliktkonstellation - ein Diskussionsbeitrag**

**von Diethelm Weidemann**

Konfliktkonstellationen haben bis weit in die Geschichte zurück existiert und wesentlichen Einfluss auf den Gang der Ereignisse und damit auch auf die konkrete Auslösung von Konflikten genommen. Als Konfliktkonstellation soll eine Gruppe von Konfliktsituationen und manifesten Konflikten innerhalb eines bestimmten geographischen oder funktionalen Zusammenhangs verstanden werden, die durch ein spezifisches, aber weder a priori gegebenes noch statisches Beziehungsverhältnis miteinander verbunden sind; sowie die Ursachen, die Bedingungen und die Umstände, die zu dieser Gruppierung und ihrer eigentümlichen Interaktion geführt haben.

Solche eigentümlichen Interaktionen und Gruppierungen waren u.a. die Konstellation, die dazu führte, dass aus einem vergleichsweise lokalen Ereignis im Habsburger Reich der Dreißigjährige Krieg wurde; die den Krieg der europäischen Monarchien gegen die Französische Revolution dominierten; die vom letzten Drittel des 19. Jh. bis 1908 die Gestalt der anglo-russischen Rivalität in Asien annahm; das Verhältnis zwischen den imperialistischen Staaten in der China-Frage etc. etc.. Das heißt nicht mehr und nicht weniger, als dass das moderne Staatensystem in hohem Maße durch derartige Konfliktkonstellationen geprägt war.

Wenn wir spezifische Gruppierungen von Konfliktsituationen und ihre interne Interaktion als einen durchgängigen Wirkungsfaktor der sozialen und politischen Geschichte der Menschheit betrachten, so schließt das zugleich die Anerkennung ihres gravierend unterschiedlichen Gewichts in den einzelnen historischen Perioden sowie der Notwendigkeit einer gleichermaßen detaillierten wie differenzierten Analyse ihrer Strukturen und Wirkungsweisen ein. Methodisch gesehen, hatten wir es in der geschichtlichen Praxis mit lokalen und regionalen innerstaatlichen, mit nationalen und zwischenstaatlichen (bilateralen und multilateralen) Konfliktkonstellationen zu tun.

Auf die Gegenwart bezogen, existiert in Asien eine ganze Skala von Konfliktkonstellationen sehr unterschiedlichen Reifegrades, struktureller Ausformung und Interaktionsdichte im binnenstaatlichen Rahmen (innere regionale Probleme in Libanon, Afghanistan, Usbekistan, Pakistan, Indien, Myanmar, Kambodscha) sowie als spezifische regionale Konfliktkonstellation in der unmittelbaren Verbindung innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konfliktlagen (westasiatisches Konfliktsystem, Mittelasien, Südasien).

In Bezug auf die südasiatische Konfliktkonstellation war der sachliche Ausgangspunkt meiner Studien in diesem Untersuchungsfeld seit 1991 die durch eigene Beobachtungen vor Ort gestützte These, dass zwischen nahezu allen wesentlichen Konfliktlagen in Südasien, besonders zwischen den inneren Krisen, eine Verbindung besteht (das zeigte sich z.B. besonders deutlich im Jahre 1977, als in Indien Indira Gandhi abgewählt wurde, in Pakistan das Militär gegen Zulfikar Ali Bhutto putscht und in Sri Lanka Premierministerin

Sirimavo Bandaranaike stürzt), die zu einer bestimmten und für Südasiens eigentümlichen Konstellation dieser Konflikte führt.

### **Die Herausbildung der südasiatischen Konfliktkonstellation**

Die Herausbildung einer solchen regionalen Konfliktkonstellation war aus geographischen und geopolitischen Gründen historisch unvermeidlich. Der südasiatische Subkontinent befand sich vollständig unter britischer Herrschaft und bestand am Vorabend der Aufhebung der Kolonialherrschaft aus dem riesigen Territorium Britisch-Indiens (einschließlich der zwischenstaatlich irrelevanten Fürstenstaaten), den beiden Kronkolonien Ceylon und Burma (seit 1937 eigener Status), den kleinen Himalaya-Protektoraten Sikkim und Bhutan sowie dem formell selbständigen, aber faktisch von Großbritannien abhängigen Nepal. Die Teilung Britisch-Indiens und die Entstehung der selbständigen Dominien Indien und Pakistan veränderte zwar die politische Landkarte Südasiens und die aktuelle strategische Balance auf dem Subkontinent, schuf aber im Hinblick auf die Verteilung der Ressourcen, der Potenzen und des mobilisierungsfähigen Potentials keine qualitativ neuen Tatsachen.

Das heißt, nach 1947 war die geographische, demographische, materielle und geopolitische Suprematie Indiens in der Region durch seine Lage als Kernbereich des Subkontinents, durch seine Ressourcen und sein Potential objektiv gegeben. Die relative und absolute Ungleichheit der Gewichte war geeignet, bei allen Nachbarn Indiens einen primären Bedrohungskomplex auszulösen, selbst wenn Indien seit 1947 einen Kurs der machtpolitischen Selbstverleugnung betrieben hätte. Die durch den „transfer of power“ an die Macht gekommene politische Klasse Indiens perzipierte sich aber, wie bereits in der Endphase der britischen Kolonialherrschaft; selbstbewusst als Rechtsnachfolger des Empire in Südasiens mit einem legitimen Anspruch auf die Vormachtstellung in der Region - seit den 1970er Jahren ausgedehnt auf die Forderung nach der internationalen Anerkennung Indiens als asiatische Großmacht.

Die Bedrohungskomplexe der Nachbarn Indiens, die unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung einsetzenden Auseinandersetzungen um Minoritätenfragen mit Burma und Ceylon und der Territorialkonflikt sowie die politisch-ideologischen Konfrontation Pakistans mit Indien waren bereits die erste Phase der Herausbildung einer regionalen zwischenstaatlichen Konfliktkonstellation.

Der anhaltende und bisher in drei Kriegen kulminierende pakistanisch-indische Konflikt, die Entstehung Bangladeshs (1971) und die Intervention Indiens im srilankischen Bürgerkrieg (1987/88) hat dieser Konstellation weiteres Profil verliehen, einschließlich des Versuchs der südasiatischen Staaten, sich gemeinsam gegen das Übergewicht Indiens zu vergewissern - durch eine antiindische regionale Zusammenarbeit und durch die Suche nach extraregionalen Verbündeten (USA, China, islamische Golfstaaten).

Damit bildete sich definitiv die zwischenstaatliche Ebene der südasiatischen Konfliktkonstellation heraus. Ein neues Element im Prozess der Herausbildung einer regionalen Gruppierung von Konflikten und ihrer Interaktion war die Entstehung zahlreicher neuer innerer Konflikte in den Staaten Südasiens, ihre Wechselwirkung und schrittweise Vernetzung. Dieser Trend wurde durch die seit den 1970er Jahren immer deutlicher werdende Formierung von Staatskrisen verstärkt, die in letzter Instanz zur Herausbildung nationaler Konfliktkonstellationen in Indien, Pakistan, Bangladesh und Sri Lanka führten - in Nepal wurde dieser Prozess in den 1990er Jahren unübersehbar. Auch diese gegenwärtige Gruppierung oder Konstellation von Konflikten entstand nicht zufällig, sondern war das Ergebnis der Herausbildung und Evolution von Staatskrisen auf unterschiedlichem Niveau in allen südasiatischen Ländern; die gegenwärtig den Kern der regionalen Konfliktkonstellation bilden.

Die vorläufig dritte Phase in der Evolution der südasiatischen Konfliktkonstellation kann seit dem Ende der 1980er Jahre beobachtet werden. Sie ist gekennzeichnet durch die weitere Ausprägung der nationalen Konfliktkonstellationen und deren regionale Interaktion, womit innere Konfliktlagen eine zunehmende zwischenstaatliche Dimension erlangen.

Zu unterstreichen ist; dass die derzeitige südasiatische Konfliktkonstellation in erster Linie ein Resultat der inneren und regionalen Entwicklung seit den 1970er Jahren ist - ungeachtet der Tatsache, dass einige Kernkonflikte bereits seit Jahrzehnten akut sind (Kashmir, Nordostindien, Tamilenfrage in Sri Lanka).

### **Fünf Thesen zum Wesen der südasiatischen Konfliktkonstellation**

1. Im Schatten bisher weit stärker wahrgenommener Konflikte, wie des Nahostkonflikts und der Kriege in Afghanistan und Kambodscha, sowie durch neue akute Konflikte in Südosteuropa, Osteuropa, im Kaukasus, in Mittelasien und nicht zuletzt in Irak weitgehend aus der Wahrnehmung verdrängt, bildet sich in Südasiens mit bedrohlicher Stetigkeit ein **neues Konflikt-Epizentrum** heraus, das durch eine zunehmende Zahl von manifesten Konflikten und deren erheblich gesteigerte Intensität gekennzeichnet ist.
2. Seit dem Ende der 1980er Jahre wird eine deutliche **Diversifizierung der Konfliktebenen** sichtbar, die bisherige Dichotomie innere-äußere Konflikte reicht als Erklärungsmuster nicht mehr aus, es gibt wachsende Rückwirkungen zwischenstaatlicher Konfliktlagen auf die innere Konfliktsituation (wie z.B. der US-Militäroperation in Afghanistan auf die innenpolitische Situation in Pakistan) und umgekehrt zunehmende Wirkungen innerer Konflikte auf die zwischenstaatlichen Verhältnisse (Seit den 1980er Jahren die Rückwirkungen des Bürgerkriegs in Sri Lanka auf das Verhältnis zu Indien oder die Folgen der akuten nepalesischen Staatskrise auf die Beziehungen Nepals zu Indien und China).

3. Ungeachtet des weiterhin hohen Stellenwerts der zwischenstaatlichen Konflikte und der Möglichkeit, dass sich neue bilaterale, regionale oder interregionale Interessenkonfrontationen herausbilden (zwischenstaatliche Folgen der nepalesischen Immigration nach Nordindien und Bhutan, Möglichkeit der Ausweitung des Problems der illegalen Einwanderung nach Indien zu einem offenen Konflikt Indien-Bangladesh, strategische Rivalität Indiens und Pakistans in Mittelasien, konflikthafte Konsequenzen der neuen „Go East“-Strategie Indiens), ist ein grundsätzlicher **Trend zur Dominanz der in hoher typologischer Vielfalt wirkenden inneren Konflikte** unübersehbar. Er ist verbunden mit einer fortschreitenden Zunahme der internationalen Wirkung innerer Konflikte (Kashmir, kommunalistisch-fundamentalistischer Konflikt in Indien, chronische Krisensituation in Sindh, Krise des politischen Systems in Bangladesh, Gefährdung des pakistanischen Staates durch militant-sektiererische islamistische Kräfte).
4. Die **Interaktionsdichte der südasiatischen Konflikte steigt auf nationaler und regionaler Ebene stetig**. Das betrifft sowohl die wechselseitige Reaktion von Konflikten auf dem Territorium eines gegebenen Landes und die neuartigen Interaktionen von inneren Konfliktpotentialen und Konflikten innerhalb verschiedener Länder Südasiens als auch die Wechselwirkung von inneren und äußeren Konflikten. Bis zur fatalen pakistanischen Kargil-Operation im Jahr 1999 war der Kashmir-Konflikt für das indische Massenbewusstsein ein peripheres Problem, während Kashmir heute ein zentrales Gut des indischen Nationalismus ist, mit allen Konsequenzen für eine künftige Konfliktregelung.
5. Die gesteigerte Interaktion von Konfliktpotentialen und Konflikten führt zu einer zunehmenden **Vernetzung von Konfliktagen**. Die Tendenz scheint in Richtung auf die Herausbildung eines südasiatischen Konfliktsystems mit charakteristischen Kernen sowie einer großen Zahl von Neben- oder peripheren Konflikten zu gehen, wobei in einem derartigen Konfliktsystem bestimmte bereits existierende Konfliktpotentiale und Konfliktagen auch eine qualitativ neue Bedeutungs- und Rollenzuweisung erhalten können.

### **Zur Analyse der Konfliktkonstellation**

Die Analyse der Konfliktkonstellation in Südasiens - derzeit noch ein Konglomerat von Konfliktpotentialen, latenten und akuten Konflikten mit einer sichtbaren Tendenz zur Herausbildung von regionalen Determinanten und hierarchischen Strukturen in den nationalen Konfliktkonstellationen - erfordert zunächst die Erfassung und Definition ihrer einzelnen Bestandteile.

Die Erfassung der Konfiguration der einzelnen Konflikte - d.h. ihre Ortsbestimmung in der Konfliktkonstellation; die Definition der Kernkonflikte sowie der sekundären und peripheren Konflikte; die Sichtbarmachung der zwischen ihnen bestehenden

Verbindungen, ist ein wichtiger Analyseschritt, auf den an dieser Stelle nur verwiesen werden kann. Hinsichtlich der Hierarchie der einzelnen Konfliktlagen innerhalb der südasiatischen Konfliktkonstellation ist jedoch die Arbeitshypothese, dass **die komplexen, systemischen Krisen des postkolonialen Staates die eigentlich zentralen Konfliktlagen** sind.

Auf dem Wege zu einer umfassenderen Bestimmung der Struktur und der Bewegungsrichtungen der südasiatischen Konfliktkonstellation hat die seinerzeit von mir geleitete Projektgruppe „Innere und zwischenstaatliche Konfliktpotentiale in Südasiens - Interdependenzen und Regulierungschancen“ versucht, die derzeit existenten wesentlichen, d.h. über eine lokale Konfrontation hinausgehenden, Konflikte in Südasiens zu erfassen und zu verorten - die Arbeitsergebnisse der 1990er Jahre sind in umfangreichen Forschungsberichten dokumentiert (s. Literatur). An dieser Stelle kann nur kurz auf die dabei vorgenommene Strukturierung der Konfliktebenen verwiesen werden. Es muss unterstrichen werden, dass die Totalität konfliktiver vertikaler und horizontaler Interaktionen in Südasiens mit ihren häufigen Mischformen niemals umfassend, sondern immer nur selektiv erfasst werden kann. Wir unterscheiden daher in der südasiatischen Konfliktkonstellation der Gegenwart im Wesentlichen fünf Konfliktebenen (von der Mikro- zur Makroebene aufsteigend):

1. Innere Konflikte mit begrenzter sachlicher und/oder territorialer Reichweite (lokale und regionale Auseinandersetzungen, geographisch bzw. sachlich gebundene Partizipations- und Ressourcenkonflikte)
2. Innere Konflikte von überregionaler Bedeutung (gegen das Regime bzw. gegen den Staat gerichtete regionale Machtansprüche, Partizipationskonflikte, organisierter Dissens größerer Gemeinschaften)
3. Innere Konflikte mit gesamtstaatlicher oder gesamtgesellschaftlicher Relevanz (Ideologie- und Identitätskrisen, Autoritäts- und Legitimitätskrisen, Staatskrisen)
4. Zwischenstaatliche Konfliktsituationen in Südasiens einschließlich der Konflikte südasiatischer Staaten mit Anrainern
5. Konfliktive Beziehungen südasiatischer Staaten mit internationalen Akteuren

Mehr als ein Jahrzehnt intensiver Forschungsarbeit auf dem Gebiet der Konflikte in Südasiens lassen die Schlussfolgerung zu, dass das Herzstück der gegenwärtigen Konfliktkonstellation in Südasiens nicht mehr die zwischenstaatlichen Konflikte sind, so bedrohlich sie im einzelnen auch sein mögen, sondern die an Zahl und Brisanz zunehmenden inneren Konfliktlagen unterschiedlicher Provenienz und Austragungshöhe, die sich in Indien, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesch und Nepal zunehmend mit einer tief greifenden Staats- und Identitätskrise verbinden.

Das bedeutet, dass diese Konflikte auch in der wissenschaftlichen Analyse den ihnen zustehenden Platz erhalten müssen und dass eine ernsthafte Beschäftigung mit der

Konfliktregion Südasiens sich nicht mit der Registrierung von Oberflächenerscheinungen komplexer und komplizierter Konfliktlagen bescheiden kann. Wenn wir also diese Staats- und Identitätskrisen wirklich erfassen und verstehen wollen, sind folgende Analyseschritte erforderlich:

1. **Empirisch gestützte Analyse des gegenwärtigen Zustands von Gesellschaft, Staat und Politik:** Das schließt die Bestimmung der entscheidenden inneren Wirkungsfaktoren wie z.B. Erfolg oder Misserfolg des Staatsgründungskonzepts, Realisierung des jeweiligen wirtschafts- und sozialpolitischen Modells, tatsächliche Realisierung von Nation-Building, Umschichtungen in der Gesellschaft, politischer und ideologischer Werte- und Prioritätenwandel; sowie der substantiellen äußeren (globalen, regionalen und bilateralen) Wirkungsfaktoren ein.
2. **Bestimmung der wesentlichen Entwicklungstrends der Krise:** In diesem Kontext stellen sich solche Fragen wie die Zukunft des existierenden Nationalstaats, die Tragfähigkeit des Nation-Building-Modells und die Grundtendenzen der Entwicklung von Gesellschaft und politischem System.
3. **Definierung der voraussichtlichen Folgen einer anhaltenden Staats- und Identitätskrise:** Die inneren Wirkungen sind vor allem hinsichtlich Stabilität, Entwicklung und Modernisierung, Legitimität der Macht, Erhaltung der territorialen Integrität des Landes, Maß der nationalen Konsensfähigkeit, des gewaltförmigen Austrags von Interessendivergenzen und der objektiven und subjektiven Schwellen für Konfliktregelungen zu untersuchen.  
Eine besonders akute Fragestellung ergibt sich, wenn eine Perpetuierung solcher Staats- und Identitätskrisen auf relativ hohem Niveau, d.h. konfliktnah oder bereits als manifester Konflikt erfolgt. Diese Gefahr ist bei den weiter oben genannten Staaten bereits offenkundig.

Hinsichtlich der äußeren Wirkungen ergeben sich eine Reihe von erkennbaren Untersuchungsfeldern. Die Lage in Südasiens verweist beispielsweise

- auf die zunehmende Auswirkung solcher Krisensituationen auf Nachbarstaaten (siehe dazu die faktische Blockierung der Integrationsprozesse in Südasiens durch die innenpolitischen Konvulsionen in Indien im Umfeld der kommunalistischen Auseinandersetzungen um Ayodhya und der darauf folgenden Bombenanschläge in Bombay oder die Folgen des afghanischen Bürgerkrieges und des US-Antiterror-Krieges seit 2001 für Pakistan) was auch die versuchte Ausnutzung solcher Situationen durch Nachbarstaaten einschließt (pakistanische Verwicklung in den Kashmir- und Punjab-Konflikt und pakistanische Anschuldigungen einer „Indian hand“ in Karachi)
- auf die Tangierung von Nachbarregionen durch akute innere Konflikte (überregionale Rückwirkungen der Ereignisse in Ayodhya und Bombay) und schließlich

- auf die möglichen internationalen Rückwirkungen eines Zerfalls von regionalen Machtfaktoren durch aus Staats- und Identitätskrisen resultierende Konflikte, Bürgerkriege etc. (Einzugsbereich und internationale Folgen einer definitiven staatlichen Desintegration Indiens oder Pakistans).

In diesen Zusammenhang gehört auch die Erosion der nationalen Souveränität und die Einschränkung der außenpolitischen Entscheidungsfähigkeit durch innere Krisen und Konflikte, die im Zusammenwirken mit äußerem Druck (z.B. in der Menschenrechtsfrage) und der Drohung mit „humanitärer Intervention“ zu einer existentiellen Frage werden kann.

Aus dem bisher Gesagtem wird ersichtlich, welche Bedeutung eine **qualifizierte Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes** für die realitätsnahe Definition der Konfliktkonstellation und damit letzten Endes auch für die Bestimmung der Chancen und Wege einer Konfliktregulierung besitzt. Damit unmittelbar verbunden ist das Problem, welche Fragen gestellt werden müssen, um die Untersuchungsproblematik insgesamt erfassen und das bzw. die relevanten Phänomene definieren zu können. Das trifft auch auf den Problembereich Staats- und Identitätskrisen zu, die man stark vereinfacht auch als Resultat des Scheiterns von Nation-Building bezeichnen könnte.

Mit der Fragestellung ist eine Reihe von definitorischen Fragen verbunden.

- Wie definieren wir den Prozess, der über Insuffizienz oder Scheitern von Nation-Building-Modellen zu ernststen Beeinträchtigungen der Effizienz und der Legitimation des Staates, zu politischen Systemkrisen, zu ernststen Destabilisierungerscheinungen in der Gesellschaft und zu Identitätskrisen von erheblichen Teilen der Gesellschaft oder nationalen Identitätskrisen führt?
- Wie können wir notwendige Zustandsdefinitionen vom Gesamtprozess abheben und welches Maß an Konkretheit ist dabei möglich?
- Schließlich erhebt sich die Frage, wie dieses Geflecht von Faktoren, Kräften und Phänomenen aus konfliktanalytischer Sicht zu werten und zu benennen ist.

Soweit einige Anmerkungen zur Frage struktureller Grundelemente der außerordentlich brisanten Konfliktsituation in Südasiens.

**Literatur**

- Diethelm Weidemann / Eva-Maria Hexamer (Hg.): *Konfliktlage und Konfliktkonstellation in Südasiens - Grundaspekte, Ansätze und Untersuchungsrichtungen*. Forschungsbericht Südasiens I (Reihe Schriften des Lehr- und Forschungsgebietes Internationale Beziehungen in Asien und Afrika Bd. 6) Berlin Humboldt-Universität zu Berlin 1998
- Eva-Maria Hexamer / René Hexamer / Diethelm Weidemann: *Nachkoloniale Staats-, Identitäts- und Legitimationskrisen - die Kernkonflikte in Südasiens*. Forschungsbericht Südasiens II (Schriften...Bd. 7) Berlin a.a.O. 1998
- Eva-Maria Hexamer / Joachim Oesterheld (Hg.): *Innere Konflikte in Indien und Pakistan und die ideologische Dimension der Konfliktlage in Südasiens*. Forschungsbericht Südasiens III (Schriften...Bd. 8). Berlin a.a.O. 1998

## **Zwischen den Fronten. Der Krieg in Nepal und seine Auswirkungen auf die Bevölkerung**

von Markus Keck

Seit nunmehr achteinhalb Jahren kämpfen in Nepal die Maoisten mit zunehmender Gewalt gegen Monarchie und Regierung. Im August letzten Jahres scheiterten die zweiten Friedensverhandlungen. Gleichzeitig wurde die Demokratie durch die autoritäre Politik von König Gyanendra stark beschnitten bzw. existiert aktuell nur noch auf dem Papier. Mit zunehmendem Ausmaß wird besonders die Bevölkerung des ländlichen Raums, jedoch immer deutlicher auch die Bevölkerung des Kathmandu-Tals zwischen den Fronten zerrieben. Der gesamte Staat gerät dabei mittlerweile ins Schwanken. So kann in Nepal bereits heute von einem partiellen Staatszerfall gesprochen werden.

### **Gescheiterte Träume**

Es hätte sich alles zum Guten wenden können. Im Jahr 1990/91 wurde das parteilose und autokratische Panchayat-System durch eine Mehrparteiendemokratie und konstitutionelle Monarchie ersetzt. 200 Jahre nach Staatsgründung hatten die nepalischen Staatsbürger nun das Recht, gesetzlich gleichgestellt, eine Regierung zu wählen und - noch viel wichtiger - wieder abzuwählen. Die Legitimation der Staatsregierung lag in den Händen des Volkes.

Doch schnell platzte der Traum von einer besseren Zukunft. Alte Gesellschaftsstrukturen konnten nur schwer aufgebrochen werden, die erhofften ökonomischen Fortschritte blieben aus und die Demokratisierung führte in erster Linie zu mehr Instabilität des politischen Systems. Bis heute nämlich ist der Großteil der Bevölkerung, v.a. ethnische Gruppen, zahlreiche Handwerkerkasten (auch „Unberührbare“) und Frauen v.a. konservativer, hinduistischer Familien starken Diskriminierungen ausgesetzt. Darüber hinaus zählt Nepal zu einem der ärmsten Länder der Erde (Rang 140 von 177 aufgeführten Ländern im Human Development Report 2004 des United Nations Development Programmes (UNDP)). Laut Nepal Human Development Report (NHDR) leben 42% oder 9,7 Mio. Menschen unterhalb der Armutsgrenze (NHDR 2001: 2). Das Parteiensystem ist dabei vorwiegend geprägt von Korruption, Vetternwirtschaft, innerparteilichen Machtkämpfen und einer generellen Fraktionierung. In etlichen Fünf-Jahres-Plänen wurden zwar die Probleme des Landes angesprochen, jedoch nie praktisch in Angriff genommen.

Zwei Ereignisse haben dabei die aktuelle Situation der Bevölkerung Nepals am nachhaltigsten negativ beeinflusst. Zum einen die Waffenergreifung der Communist Party of Nepal (Maoist) (CPN-M) am 13. Februar 1996. Zum anderen die radikale Beschneidung der Demokratie durch König Gyanendra nach seinem Amtsantritt.

Als die Maoisten bei den Wahlen 1991, damals als Communist Party of Nepal (Unity Centre) (UC), mit ihrem parlamentarischen Arm United People's Front (UPF) lediglich

neun von 205 Sitzen erhielten, wurden Stimmen in ihren Reihen lauter, dass das Parlament nicht das geeignete Instrument sei, um die notwendigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen zu erreichen. Bereits 1991 formulierte der Flügel unter der Leitung von Pushpa Kamal Dahal (später bekannt als Prachanda) den „Marxism-Leninism-Maoism as the ideological guide of the Party and the path of protracted ‚people’s war‘; with the strategy of encircling the city from the countryside and in which guerilla war will have a strategic role as the only path of New Democratic revolution in the country“ (Thapa 2002: 81). 1994 folgte dann die entgeltliche Abspaltung des von Prachanda geführten UC, als zusätzlich die Wahlkommission die UPF hinderte, an den Wahlen teilzunehmen.

Gleichzeitig war es bereits in den frühen 1990ern im mittleren Westen des Landes zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedern verschiedener Parteien (vorwiegend Nepali Congress (NC) vs. UPF) gekommen. Die Lage spitzte sich weiter zu, als der Nepali Congress 1995 die Polizeiaktion „Romeo“ (R für den Distrikt Rolpa) anordnete, um gegen UPF-Sympathisanten im mittleren Westen Nepals vorzugehen. Die nepalische Menschenrechtsorganisation Informal Sector Service Centre (INSEC) dokumentierte im Human Rights Yearbook von 1995:

„The government initiated [...] suppressive operations to a degree of state terror. Especially, the workers of United People’s Front were brutally suppressed. Under the direct leadership of ruling party workers of the locality, police searched, tortured and arrested, without arrest warrants, in 11 villages of the district. Nearly 6000 locals had left the villages due to the police operation. One hundred and thirty-two people were arrested [...]. All the detained were subjected to torture.“

Nach „Romeo“ und der Entscheidung der Wahlkommission beschloss die von Prachanda geleitete Fraktion, die anstehenden Wahlen zu boykottieren und ihren Kampf im Untergrund fortzusetzen. Einmal mehr wurde hier deutlich, wie sinnlos und contraproduktiv gewalttätige Präventiv-Maßnahmen wirklich sind.

Im März 1995 wurde die UC-Fraktion und die UPF in Communist Party of Nepal (Maoist) umbenannt. Mit einem Katalog von 40 Forderungen (mittlerweile nur noch 24) traten die Maoisten für eine Abschaffung der Monarchie, eine verfassungsgebende Versammlung, einen säkularen Staat, die Abschaffung von Diskriminierung, Dezentralisierung, Meinungsfreiheit, die Verbesserung staatlicher Serviceleistungen und ein Ende des „imperialistischen“ (USA) und „expansionistischen“ (Indien) Einflusses ein. Vier Tage vor Verstreichen des von ihnen der Regierung gesetzten Ultimatums ergriffen sie die Waffen.

Das zweite Ereignis war die Zentralisierung der Macht durch König Gyanendra. Nach dem Massaker im Königshaus ließ er sich am 4. Juni 2001 zum König krönen und versprach ein „aktiver Monarch“ zu werden. Dies bedeutete für ihn, sich nicht wie sein Vorgänger König Birendra auf die Rolle eines konstitutionellen und damit vorwiegend repräsentativen Monarchen beschränken zu lassen. Stattdessen beschnitt er die Demokratie Nepals weitgehend.

Nach der Beendigung der ersten Friedensverhandlungen im November 2001 durch die Maoisten antwortete die Regierung mit der Ausrufung des Ausnahmezustandes, was de facto einen ersten Machtzuwachs der Exekutive bedeutete. Allen voran konnten die damalige Deuba-Regierung und der König nun die Armee im Landesinneren einsetzen. Nepal befand sich offiziell im Bürgerkrieg. Als für eine Verlängerung des Ausnahmezustandes keine Mehrheit im Parlament erreichbar schien, löste Gyanendra dieses am 22. Mai 2002 auf und stellte Neuwahlen in Aussicht. Nachdem diese jedoch bis Oktober desselben Jahres immer noch nicht stattgefunden hatten, entließ Gyanendra auch noch Premierminister Sher Bahadur Deuba „wegen Unfähigkeit“ und setzte Lokendra Bahadur Chand ohne jede demokratische Legitimation ein. Nach dessen Scheitern und Rücktritt am 30. Mai 2003 folgte die ebenso illegitime Ernennung Surya Bahadur Thapas bzw. im Juni 2004 die Wiederernennung Deubas. So gibt es seit Mai 2002 keine gewählten Vertreter auf nationaler Ebene mehr. Lokale Repräsentanten sind seit Juli 2002 abgesetzt. Seit Oktober 2002 gibt es keine demokratisch gewählte und einem Parlament gegenüber verantwortliche Regierung mehr. Die exekutive Macht und Souveränität liegt in den Händen des Königs. Mit dem Militär hinter sich gleicht die Herrschaft Gyanendras heute eher einer Diktatur als einer Demokratie.

Als schwerwiegendste Folgen des maoistischen Konflikts und der Entdemokratisierung Nepals sind die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen aller Konfliktparteien zu nennen, wie Entführungen, Vergewaltigungen und Mord, aber auch zwangsweise Abgaben, Arbeiten, Rekrutierung und Migration. Laut INSEC sind im Zusammenhang mit dem maoistischen „Volkskrieg“ bisher über 10.000 Menschen gestorben, wobei etwa zwei Drittel von staatlichen Sicherheitskräften getötet wurden. Allein im Jahr 2003 wurden von den Maoisten über 1.200 Menschen entführt. Die Zahlen für 2004 dürften noch deutlich höher liegen, wurden allein bei einer Aktion der Maoisten im März 2.000 vorwiegend junge Menschen entführt (Süddeutsche Zeitung 10.04.2004: 8). Durch die Armee wurden zahlreiche Personen verhaftet, von denen 368 als „verschwunden“ gelten. 2002 wurden weltweit aus Nepal die häufigsten Fälle von „Verschwindenlassen“ gemeldet.

Unter Beobachtern sind sich heute weitgehend einig, dass eine militärische Lösung des Konflikts unmöglich ist und eine Befriedung ohne Rückkehr zur Demokratie nicht erfolgen kann. Nachdem der Anfang 2003 eingeleitete Friedensprozess allerdings im August desselben Jahres zusammenbrach und der Konflikt wieder eskalierte, scheint eine internationale Vermittlung immer dringlicher.

### **Hintergrund: Zur politischen Partizipation**

Obwohl die Verfassung von 1990 zwar zu zahlreichen Veränderungen des politischen Systems geführt hatte, konnte sie bereits damals nur als ein erster Schritt in Richtung Demokratisierung gesehen werden. Bis heute lastet der lange Schatten der im Muluki Ain von 1854 festgeschriebenen Gesellschaftsordnung auf Nepal. Dieses Gesetzbuch legitimierte den Herrschaftsanspruch der Shah-Dynastie durch den Hinduismus (der König

als Wiedergeburt Vishnus) und sah vor, die nepalische Gesellschaft durch ein Kastensystem zu stratifizieren. In einer vom indischen Kastenwesen etwas abweichenden Form wurden dabei die zahlreichen ethnischen Gruppen in Nepal (nach der Klassifikation von Gurung (2001) beheimatet Nepal mindestens 35 ethnische Gruppen und 36 Kasten) je nach ihrer Anpassung an die hinduistische Lebensweise in das Kastenwesen integriert. Immer aber wurden die ethnischen Gruppen unter den hohen Hindu-Kasten der Bahun, Thakuri und Chetri angesiedelt. Trotz einer Überarbeitung im Jahr 1963 (das Kastenwesen wurde zwar nicht offiziell abgeschafft, fand aber keinerlei Erwähnung mehr) muss daher die rechtliche Verankerung dieser hinduistischen Gesellschaftsordnung als eine der Hauptursachen für die heutige Ungleichheit der unterschiedlichen nepalischen Bevölkerungsgruppen und ihre Repräsentation in Politik, Wirtschaft und Verwaltung, im Bildungswesen und in den Sicherheitskräften angesehen werden.

Schon in den 1980er Jahren traten verstärkt Organisationen für die kulturelle und ethnische Vielfalt in Nepal ein. Der Staat ließ dies solange zu, wie die Organisationen nicht politisch agierten. Erst durch das Bekenntnis in der Verfassung von 1990, dass Nepal ein multiethnischer und multilingualer Staat sei, kam es sprunghaft zu einer Fülle von Gründungen ethnisch motivierter Organisationen, die nun auch politisch für den Schutz ihrer Kultur, Sprache und Religion eintraten. Gemäßigte Forderungen zielten darauf, unter Ausnutzung der geltenden politischen und legalen Möglichkeiten die Förderung und den Erhalt der ethnischen Kulturen und Sprachen zu verbessern. Andere Vertreter sahen die Änderung der Verfassung, insbesondere die Abschaffung des Begriffs des Hindu-Staates in der Verfassung, als grundlegendes Problem. Radikalere Forderungen reichten von einer Umstrukturierung des Oberhauses (Rastriya Sabha) zu einem Repräsentationsorgan aller ethnischen Gruppen, über einen Föderalstaat bis hin zur territorialen Unabhängigkeit einzelner Landesteile (Krämer 1994: 4).

Seit die UPF 1992 begann, die ethnisch motivierten Forderungen zu unterstützen, und sie später die Forderung nach einem säkularen Staat in ihre 40 Forderungen (Nr. 18) aufnahm, wird die Debatte auch von anderen Parteien verstärkt geführt. Doch egal, ob es sich nun um die Abschaffung des Hindu-Staats, die Gleichberechtigung von Frauen, die Umgestaltung des Oberhauses in ein Organ, in dem alle Gesellschaftsgruppen des Landes vertreten sind und Mitspracherecht haben, oder um die Erlaubnis eines an eigenen Werten und Interessen orientierten politischen Engagements der im Hindu-Staat benachteiligten Gruppen handelt, nichts davon wurde wirklich in Angriff genommen.

Bei den Wahlen zum Repräsentantenhaus (Pratini Sabha) von 1994 gingen beispielsweise 86 Sitze (42,0%) an Angehörige der Bahun, 29 (14,1%) an die Chhetri, 11 (5,4%) an die Thakuri und 13 (6,3%) an die Newar. Die Dominanz der hohen Kasten (und Newar) wird deutlich, wenn man die gemeinsam erreichten 68% aller Sitze mit dem Bevölkerungsanteil dieser Gruppen von 36% vergleicht. Dabei hatte sich der Anteil der Chhetri im Vergleich zu den Wahlen 1991 um einen Sitz und der der Bahun sogar um neun Sitze erhöht (Gurung 2001: Appendix O). Bis heute hat sich an diesem Missverhältnis nichts geändert.

Die politischen Parteien haben es nicht geschafft, in ihren eigenen Reihen für die notwendige Demokratisierung und eine angemessene Repräsentation der verschiedenen Volksgruppen zu sorgen. Ob Nepali Congress, Communist Party of Nepal (United Marxist-Leninist) (CPN-UML) oder Maoisten, alle Parteien bleiben in erster Linie ein Klub männlicher Angehöriger der hohen Hindukasten.

Dies hat zur Folge, dass die notwendige Demokratisierung und die Beteiligung der breiten Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozess bis heute ausblieb, so dass von den immer größeren Summen an Entwicklungsgeldern, die nach 1990 nach Nepal flossen, nur wenig die diskriminierten Bevölkerungsgruppen erreichte (Krämer 2004b: 2). Eine wirkliche Identifikation mit dem Staat Nepal existiert aus diesen Gründen lediglich unter den Eliten des Landes, nicht aber unter der Masse der Bevölkerung.

### **Hintergrund: Zur ökonomischen Partizipation**

Neben der politischen Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen gibt es in Nepal ebenfalls eine Benachteiligung im ökonomischen Sinne. Obwohl der Staat trotz des Konfliktes Fortschritte im Ausbau der Infrastruktur machte, um die drastische Armut zu reduzieren, muss auf die sozioökonomischen Disparitäten innerhalb Nepals hingewiesen werden, die in den vergangenen Jahren weiter zugenommen haben. Der positive Trend auf nationaler Ebene verschleiert lediglich, dass der Großteil der Bevölkerung von den jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen unberührt blieb.

Zwischen 1991 und 2000 flossen im Schnitt 27% der staatlichen Gesamtausgaben in soziale Dienste. Mit einem durchschnittlichen Wachstum der Sozialausgaben von 7,8% über diesen Zeitraum hinweg konnte ein zwar langsamer, aber positiver Trend beobachtet werden (NHDR 2001: Annex 3.4/3.5). Flossen beispielsweise in den 1980er Jahren noch etwa 10% des Staatshaushalts in den Bildungsbereich, waren es im Jahr 2001 bereits 13,5%. Gab der Staat also 1991 noch 232 Nepalische Rupien (NR) pro Kopf pro Jahr für Bildung aus, waren es im Jahr 2000 bereits 411 NR (real). Ebenfalls verbessert wurde die Situation durch Investitionen in das Straßen- und Wegenetz und den Bau neuer Schulgebäude. 1995 war für 90% aller Haushalte der Weg in die nächste Grundschule nicht länger als 30 Minuten zu Fuß.

Im Gesundheitswesen zeigt sich ein ähnliches Bild. Lagen die staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 1991 noch bei 74 NR, waren es 2000 immerhin 152 NR (real) (NHDR 2001: Annex 3.1). Besonders der physische Zugang hat sich in den letzten zehn Jahren durch die Errichtung von Gesundheitsstationen in jedem Dorf dramatisch verbessert. Bereits 1996 lagen 69% aller Haushalte innerhalb eines Radius von einer Stunde Fußmarsch bis zur nächsten medizinischen Einrichtung (NHDR 2001: 41).

Dennoch gilt dieser positive Trend nicht in gleichem Maße für alle sozialen Gruppen und geographischen Regionen des Landes:

„Within the country itself, certain regions - particularly the mid- and far western hills and mountains - and disadvantaged castes and ethnic groups benefit much less from public services than the more advantaged groups and communities.“ (NHDR 2001: 47).

Bis heute ist die Mehrzahl aller Distrikte nicht an das nationale Straßennetz angeschlossen. Innerhalb der Distrikte dominieren Wege und Pfade. Darüber hinaus beschränken sich auch die staatlichen Service-Dienstleistungen in den Distrikten auf die Stadtgemeinden, während das Hinterland (besonders die Bergregionen) von den staatlichen Mitteln weitgehend abgeschnitten bleibt. Die Gesundheitsstationen und Schulen sind schlecht ausgestattet, die Fachkräfte schlecht ausgebildet. Nach einer Studie des United Nations Children's Fund (UNICEF) aus dem Jahr 1998 erhielten beispielsweise lediglich 8% der Befragten eine ausreichende medizinische Versorgung (NHDR 2001: 42). Weiterführende Schulen (neben Grundschulen) sind daneben lediglich in wenigen zentralen Örtlichkeiten vorhanden. Der Großteil der Dorfverwaltungen (Village Development Committees: VDCs) ist mittlerweile von den Maoisten zerstört. Ob Wegenetz, Trinkwasserversorgung oder Bewässerungskanäle, alle physische Infrastruktur wird auf VDC-Ebene in Eigenregie durch die Dorfbewohner in Stand gehalten und aus- bzw. wieder aufgebaut. Teilweise werden sogar die Lehrer direkt von den Dorfbewohnern bezahlt, weil staatliche Mittel fehlen.

Zusätzlich stellt sich die Sicherung des Lebensunterhalts als täglicher Kampf ums Überleben dar. Noch heute betreiben rund 80% der Gesamtbevölkerung Nepals Landwirtschaft und Kleinviehzucht für den Eigenbedarf. Da die Landressourcen knapp sind und klimatische Faktoren wie Hagelstürme und Bodenerosion zu Einbußen in der Ernte führen, bedarf es zusätzlicher Einnahmequellen, die durch das Transportieren von Lebensmitteln, das Arbeiten auf den Feldern von Großgrundbesitzern oder die Arbeitsmigration in Länder des nahen Ostens und Südostasiens erwirtschaftet werden. Der Militärdienst in der indischen oder der britischen Armee (Gorkha Regiment) gilt dabei als besonders lukrativ.

Trotz der Bemühungen seitens der Regierung, die Lebensverhältnisse auf dem Land zu verbessern, blieben diese weit hinter den Erwartungen zurück. Im Zuge des Agriculture Perspective Plans von 1995, der zu einer gesteigerten Produktivität des landwirtschaftlichen Sektors führen sollte, wurden die öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft sogar reduziert. Der Abbau von Subventionen für Düngemittel und kleine Bewässerungssysteme traf darüber hinaus ebenfalls besonders die arme Bevölkerung.

Diese politische und ökonomische Benachteiligung der Bergregionen und ländlichen Randgebiete Nepals, die trotz massiver Entwicklungshilfeszahlungen nicht behoben werden konnte, hat den Bewohnern den Eindruck vermittelt, dass die Regierung nicht wirklich an ihnen interessiert ist. Dies kann daher als Grund für die abnehmende Legitimation der Regierung, die vermehrte Unzufriedenheit und – nicht zuletzt – den verstärkten Zulauf zu radikalen Bewegungen wie den Maoisten gesehen werden.

### **Partieller Staatszerfall**

Gerade durch die Angriffe der Maoisten und die gewaltsamen Gegenmaßnahmen des Militärs wird die Zivilgesellschaft zwischen beiden Seiten zerrieben. Keine Konfliktpartei schafft es, die Sicherheit der Bürger zu garantieren. Vielmehr ist die von ihnen ausgehende Gewalt Quelle massiver Unsicherheit.

Wie oben erwähnt hat es schon vor dem Ausrufen des „Volkskrieges“ der Maoisten gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen politischen Parteien gegeben. Durch den Krieg erhöhte sich lediglich deren Intensität. Seit dem Beginn des „Volkskrieges“ im mittleren Westen Nepals (Rolpa, Rukum, Salyan und Jajarkot) konnten die Maoisten ihre Einflussosphäre über das ganze Land, nach den Lehren Mao Tse-tungs von der Peripherie in Richtung Zentrum und von den Bergregionen in Richtung Terai ausbreiten. Im Oktober 2001 hatten die Maoisten in 25 Distrikten „Volksregierungen“ etabliert. Konfliktstudien der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) erklären sogar: „There is a Maoist presence invirtually all of the 75 districts.“ (Kievelitz 2002: 29).

Neben der bloßen Existenz von Maoisten in nahezu allen Distrikten und den umkämpften Gebieten (zu der wohl immer noch der größte Teil des ländlichen Nepal gezählt werden muss), kann festgehalten werden, dass die Maoisten heute mindestens ein Drittel des Landes (manche Autoren sprechen sogar von 60%) fest unter ihrer Kontrolle haben. In den noch umkämpften Gebieten sind dabei die höchsten Gewalttaten und – damit verbunden – die größten negativen Folgen für die ortsansässige Bevölkerung zu verzeichnen. Die Bauern werden von den Maoisten zu Abgaben in Form von Geld, Unterkunft, Kleidung oder Essen und zu körperlicher Arbeit bis hin zum Waffendienst gezwungen. Aber auch die Regierungstruppen bieten keine Sicherheit, sondern verschlimmern die Lage für die ländliche Bevölkerung. Auf der Suche nach Maoisten und Sympathisanten kommt es immer wieder zu gewalttätigen Übergriffen und Folter gegen einfache Bauern. Zusätzlich wird auch noch die Nahrungssicherheit der Bevölkerung bedroht, da der Zugang zu den ohnehin wenigen Einnahmemöglichkeiten noch weiter reduziert wird (zur Verdeutlichung s. Box 1). So muss festgehalten werden, dass die größten Opfer des Krieges in erster Linie eben gerade unter der ländlichen Bevölkerung zu finden sind, die es eigentlich zu befreien galt. Der „Volkskrieg“ ist also v.a. ein Krieg gegen das Volk.

**Box 1: Auswirkungen des Konfliktes auf die ländliche Bevölkerung. Ein Beispiel aus Sankhuwasabha**

Dil Bahadur Gurung (Name geändert) besitzt lediglich ein Viertel Hektar Land und drei Ziegen. Zusammen mit seiner Frau und seinen drei Kindern lebt er in Sankhuwasabha Distrikt an den Berghängen Ost-Nepals. Um genügend Nahrung zu erhalten, transportiert er Lebensmittel von der Distrikt Hauptstadt zu seinem Dorf und geht gemeinsam mit seinem Freund Jeewan Limbu (Name geändert) mit eigens produzierten Gewehren in den nahegelegenen Wäldern auf die Jagd. Die folgende Geschichte erzählte er mir im Sommer 2003.

Bei einer Patrouille zu Beginn der Monsunzeit durchsuchten Soldaten des königlichen Militärs das gesamte Dorf nach Waffen und potentiellen Maoisten bzw. Sympathisanten. Als sie das Gewehr Jeewans fanden, beschuldigten sie ihn unverzüglich des Staatsterrors und misshandelten ihn öffentlich vor den Augen seiner Nachbarn. Dil Bahadur, der seinem Freund zu Hilfe eilen wollte, wurde selbst mit Gewalt zurückgehalten. Erst als sein Jagdpartner zusammengeslagen und verwundet am Boden lag, ließen die Soldaten von ihm ab. Der leitende Kommandant ließ ihn aber wissen, dass sie ihn im Auge behalten würden.

Zwei Wochen nach diesem Ereignis machten sich die zwei jungen Männer auf, um in Khandbari Reis einzukaufen, da die Ernte nicht ausreichte, um die Familien satt zu machen. Nach einem Tagesmarsch zu Fuß in die Distrikt Hauptstadt suchten sie sich ein kleines Teehaus, um dort über Nacht zu bleiben. Als sie bei Einbruch der Dunkelheit noch bei Reis und einer Tasse Tee vor dem Haus saßen, entdeckte sie unglücklicherweise der Kommandant, der zuvor die Feldpatrouille geleitet hatte. Weil sich die Situation mit den Maoisten immer weiter zuspitzte und das Militär zukünftige Übergriffe der Rebellen befürchtete, ließ er die zwei Männer sofort in Gewahrsam nehmen. Unter dem Vorwand, dass es sich bei den beiden um feindliche Spione handele, wurden sie eine Nacht lang verhört und gefoltert, bis schließlich klar wurde, dass sie über keinerlei Information verfügten. Sichtlich gezeichnet von dem nächtlichen Übergriff konnten sie schließlich in ihr Dorf zurückkehren. Die benötigte Menge an Reis wurde ihnen aber verwehrt, da sie damit sowieso nur die Rebellen versorgen würden.

Jetzt leben Dil Bahadur und Jeewan in ständiger Angst. Denn eines gilt als sicher in den Bergen Nepals. Wer einmal Kontakt mit der einen Konfliktpartei hatte, wird auch von der anderen Seite heimgesucht. Die Beschuldigungen sind dabei immer die gleichen: Die angebliche Unterstützung des Feindes.

Im Gegensatz zu den noch umkämpften Gebieten, herrscht in den von Maoisten kontrollierten Gebieten der absolute Verlust des staatlichen Gewaltmonopols. Betrachtet man die heute auf etwa 25-30.000 Kämpfer geschätzte Zahl der Maoisten, die der Royal Nepalese Army mit 40-50.000 Mann gegenüberstehen, wird deutlich, dass die Rebellen eine ernste Gefahr für Militär und Staat darstellen. Im Zuge dessen wurden die staatlichen Ausgaben für Polizei und Verteidigung in den 1990ern stark erhöht. Das Militär-Budget wuchs seit 1996 um 300 Prozent und macht heute 7,5 Mrd. NR (oder 12% des Gesamthaushaltes) aus (Krämer 2004a: 16). UNDP konstatierte bereits 2001:

„This manifests a crowding out of the resources from economic services in favour of security at the cost of economic growth and poverty reduction. More significantly, current police and defense spending combined has outstripped spending on health and drinking water together, as well as three fourths of the education budget.“ (NHDR 2001: 57)

Die Berichte über die Blockade Kathmandus im August 2004 zeigen, dass die Macht der Maoisten ungebrochen und ein militärischer Sieg durch das Militär in weiter Ferne liegt. Auch wenn die Blockade nur politisches Kalkül war, um die internationale Staatengemeinschaft auf die aktuelle Lage in Nepal aufmerksam zu machen, bleibt

hervorzuheben, dass sich an der Tatsache, dass das Gewaltmonopol in etwa einem Drittel des Staatsgebietes de facto aufgehoben ist, auch in absehbarer Zukunft nichts ändern wird. Deshalb kann bereits heute von einem partiellen Staatszerfall gesprochen werden.

Wenn die politische Elite des Landes, egal ob Maoisten, der König oder die Parteien, in Zukunft nicht nur noch über Trümmerfelder regieren wollen, müssen sich endlich alle Seiten auf Verhandlungen einlassen, die fair geführt werden und einen Weg aufzeigen, wie die politischen und wirtschaftlichen Probleme des Landes gleichermaßen in Angriff genommen werden können.

### **Verhandlungen der Konfliktparteien**

Die politischen Parteien, die an der jetzigen Regierung beteiligt sind, beweisen einmal mehr, dass sie prioritär an politischer Macht und nicht am allgemeinen Staatswohl bzw. an den Menschen in Nepal interessiert sind. Damit schwächen sie die anderen auf der Straße demonstrierenden Parteien, stärken die exekutive Macht des Königs und behindern eine friedliche Lösung des Konflikts.

Am 7. Mai 2004 trat Surya Bahadur Thapa von seinem Amt zurück. Es war ihm ähnlich wie seinem Vorgänger Lokendra Bahadur Chand weder gelungen, andere Parteien für seine Regierung zu gewinnen, noch die Re-Demokratisierung des Landes einzuleiten. Die Friedensverhandlungen mit den Maoisten waren darüber hinaus bereits im August 2003 gescheitert. Besonders die täglichen Demonstrationen der Parteien (NC, CPN-UML, People's Front Nepal, Nepal Workers' and Peasants' Party und Nepal Sadbhavana Party), die immer häufigere Kritik aus den Reihen der Zivilgesellschaft und die im Nepal Development Forum organisierte internationale Gebergemeinschaft hatten die Thapa-Regierung erheblich unter Druck gesetzt. In den folgenden drei Wochen hatte König Gyanendra versucht die auf den Straßen demonstrierenden Parteien bei der Auswahl des neuen Premierministers zu beteiligen, doch waren diese, wie bereits zuvor, auf Grund interner Streitigkeiten nicht in der Lage, sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen. Es folgte die illegitime (Wieder)Ernennung Sher Bahadur Deubas vom Nepali Congress.

Dabei hatte gerade Deuba in seiner Vergangenheit als Premierminister den Friedensprozess immer wieder blockiert. Er war im Januar 1996 der Premierminister, der den 40-Punkte-Forderungskatalog der Maoisten völlig ignoriert hatte, was diese zur Ausrufung des „Volkskriegs“ gegen den Staat veranlasste. Er war 2001 erneut Premierminister, als der erste Dialog mit den Maoisten scheiterte, weil die Regierung nicht wirklich gesprächsbereit war. Auf seine Veranlassung verhängte König Gyanendra im November 2001 den Ausnahmezustand und mobilisierte die Armee gegen die Maoisten. Er war der Premierminister, der den berüchtigten Terrorist and Destructive Activities (Control and Punishment) Act (TADA) einführte, welcher bis heute die rechtliche Grundlage für die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte darstellt. Er war derjenige,

der den König Ende Mai 2002 bat, das Parlament aufzulösen, weil er die Fortdauer seiner Macht gefährdet sah. Und im Juli 2002 löste er schließlich die gewählten lokalen Gremien auf und ersetzte sie durch Regierungsbeamte, anstatt ihre Amtszeit wegen der Nichtdurchführbarkeit von Wahlen zu verlängern (Krämer 2004b: 6).

Bereits seit Mitte 2003 demonstrieren die oben genannten Parteien für die Wiedereinführung der Demokratie unter anderem durch eine gewählte verfassungsgebende Versammlung (wie oben erwähnt die wichtigste Forderung der Maoisten für eine friedliche Lösung des Konflikts). Nach der Ernennung Sher Bahadur Deubas, der vor seinem erneuten Amtsantritt selbst mit auf der Straße für diese Ziele demonstriert hatte, zerbrach das Bündnis der fünf Parteien. Deuba wollte nichts mehr von seinen alten Forderungen wissen und auch die CPN-UML gab zu erkennen, dass sie eher an einer Regierungsbeteiligung als an der Erfüllung ihrer Forderungen interessiert war. Damit zeigten die politischen Parteien, dass sie die wirkliche Situation Nepals nicht verstanden hatten. Die drei Parteien, die sich mittlerweile neben dem Nepali Congress an der Regierung beteiligen (CPN-UML, Rastriya Prajatantra Party und Nepal Sadbhavana Party), gaben sich dabei gerade nicht damit zufrieden, einen Minimal-Ministerrat mit sechs oder sieben Mitgliedern zu etablieren, der die notwendigen Staatsgeschäfte erledigen hätte können. Stattdessen wurde die Anzahl der Minister auf 31 hochgeschraubt, nur um allen Ansprüchen gerecht zu werden. Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen die jetzige Regierung steht, muss auch das im Juli verabschiedete Minimum Programme for Common Consensus enttäuschen. Das Papier ist in einem Stil verfasst, der auf eine jahrelange Arbeit einer legitimierten Regierung ausgerichtet ist. Die wirklich wesentlichen Aufgaben der jetzigen Regierung, ein ernsthafter Dialog mit den Maoisten und die Einleitung umfangreicher politischer, wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen, werden nicht oder nur sehr vage angesprochen, wie dies auch schon bei der sogenannten Regierungsagenda während der zweiten Verhandlungsrunde mit den Maoisten Mitte 2003 der Fall gewesen war.

Der notwendige Wandel ist ohne grundlegende konstitutionelle und gesetzliche Veränderungen überhaupt nicht zu erreichen, doch wird die Forderung der Maoisten nach einer durch eine gewählte verfassungsgebende Versammlung geschaffene neue Verfassung bereits jetzt abgelehnt (Krämer 2004b: 5f.). Da wundert es wenig, dass der Vorsitzende der CPN (Maoist), Prachanda, die neue Regierung von Anfang an als nicht verhandlungsfähig abtat.

König Gyandendra kann das alles nur Recht sein. Die Machtbesessenheit der Parteien und ihrer führenden Politiker zementiert nur seine Stellung an der Spitze des Staates. Auch die neue Regierung bleibt eine Regierung von Königs Gnaden. Die Haltung des Königs wird dabei untermauert durch das Vorgehen und die Selbsteinschätzung seines stärksten Werkzeuges, der Armee. Seit der Verhängung des Ausnahmezustands und der Verabschiedung des TADA während der vorigen Deuba-Regierung 2001/2 haben sich die Sicherheitskräfte durch eine besonders grobe Missachtung grundlegender Menschenrechte

ausgezeichnet. Ihr Vorgehen ist oft noch schlimmer als das der zu „Terroristen“ erklärten maolistischen Aufständischen, wie bereits oben erwähnt. Forderungen des Obersten Gerichtshofes nach Stellungnahmen der Armee zu solchen Fällen wies diese wiederholt zurück, da sie als Armee des Königs, der ja ihr Oberbefehlshaber und damit politisch für alle ihre Vergehen verantwortlich ist, außerhalb von Recht und Gesetz stünde (Krämer 2004a: 15f). Somit bleibt eines ganz deutlich. Nepal bleibt vorerst in der eisernen Hand König Gyanendras.

### **Resumée und Perspektiven**

Welches Resumée lässt sich aus dem oben Dargestellten ziehen? Die Einführung der Demokratie 1990/91 war lediglich ein erster Schritt auf dem Weg zur Beendigung der kulturellen und sozialen Unterdrückung und der ökonomisch schwachen Entwicklung. Weil wirkliche Reformen nicht in Angriff genommen wurden, formierte sich der bewaffnete Widerstand, der allerdings die Situation für das Volk, das es eigentlich zu befreien galt, noch verschlechterte. Die Machtübernahme König Gyanendras spitzte die Lage des Landes insofern zu, dass er die junge Demokratie bereits wieder ins Abseits beförderte, bevor diese überhaupt zu existieren begonnen hatte. Die politischen Parteien drehten und drehen sich unterdessen wie Fähnchen im Wind, um ihre Machtpositionen zu erhalten, und können das Volk somit auch nur enttäuschen.

Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen Nepal heute steht, und der geringen Chancen auf eine baldige Änderung der Situation, halte ich den Begriff des partiellen Staatszerfalls für anwendbar. Zugegebenermaßen unterscheidet sich Nepal in seiner Funktionsfähigkeit heute immer noch deutlich von „typischen“ gescheiterten Staaten wie Afghanistan oder Somalia. Sind letztere von einer polyzentrischen Gewaltordnung geprägt und beschränkt sich die geographische Reichweite staatlicher Macht mehr oder weniger auf die Hauptstädte, herrscht in Nepal die bipolare Ordnung eines „klassischen“ Bürgerkriegslandes. Auch reicht die staatliche Macht noch über die Grenzen des Kathmandu-Tals hinaus. Betrachtet man jedoch umfassend das aktuelle Ausmaß an Demokratiedefiziten, mangelnder nationenbildender Identität, infrastruktureller und ökonomischer Schwäche bis hin zum Verlust des Gewaltmonopols in etwa einem Drittel des Landes, trifft der Begriff genau ins Schwarze. Darüber hinaus sollte er aber auch oder gerade ein Alarmsignal sein für die politischen Eliten und die Hauptverantwortlichen der miserablen Lage, allen voran König Gyanendra, die Maoisten und die politischen Parteien.

Eine Lösung bzw. Regulierung des Konfliktes wäre durch eine neutrale Vermittlung der UNO möglich, die diese bereits wiederholt angeboten haben. Die Maoisten haben auch angedeutet, eine solche Vermittlerrolle zu akzeptieren. Innerhalb des Lagers der politischen Parteien ist eine Vermittlung der UNO jedoch umstritten. Von Regierung und Palastkreisen wird sie abgelehnt. Hintergrund dieser Haltung dürfte die Furcht vor einer Gefährdung der Stellung des Königs sein. Vermutlich würden auch die USA nicht

mitspielen, da sie die nepalischen Maoisten als internationale „Terroristen“ eingestuft haben und die Regierung, den König und sein Militär finanziell und beratend unterstützen.

Wünschenswert wäre daher eine verstärkte Einmischung der Europäischen Union. Großbritannien und Frankreich könnten innerhalb des Sicherheitsrates gemeinsam den Druck auf die USA erhöhen. Im Rahmen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik könnten sich die europäischen Staaten als Vermittler anbieten und damit beweisen, dass sie nicht länger ein Debattierklub sind, sondern sich aktiv für Frieden und Entwicklung einsetzen.

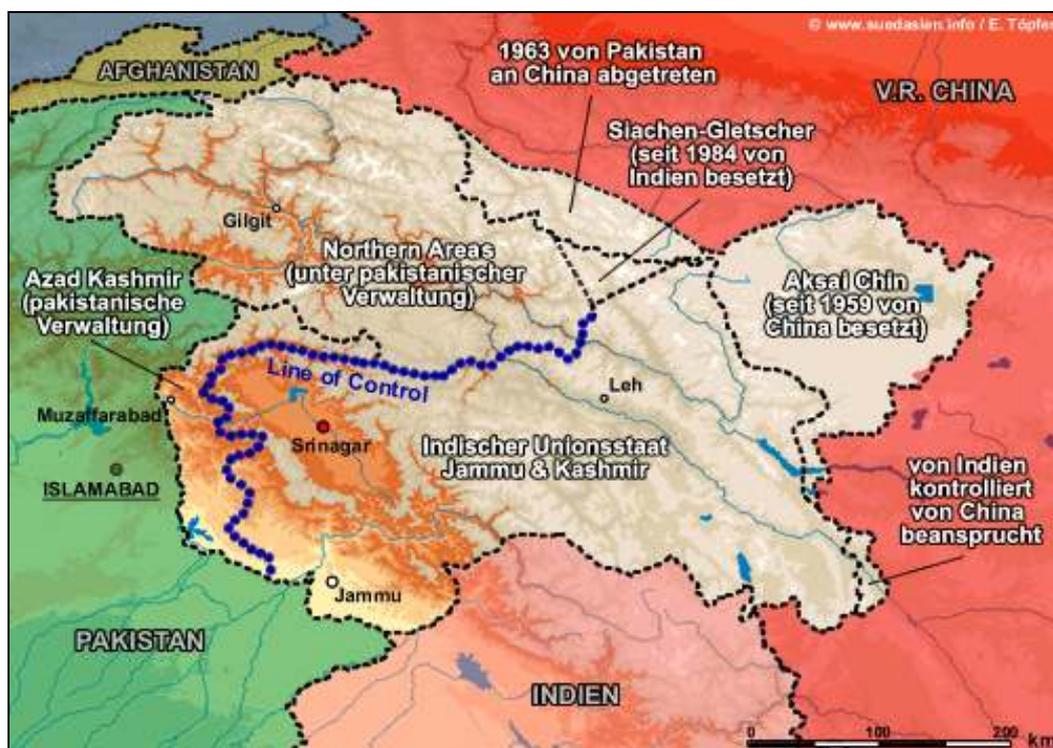
## Literatur

- Gurung, H. (2001): „Ethnicity and Politics“, in: Gurung, H. (2001): *Social Demography and Expressions*. Kathmandu, S. 108-124
- Informal Sector Service Centre (INSEC) (1995): *Human Rights Yearbook 1995*, [http://www.insec.org.np/yb\\_1995.html](http://www.insec.org.np/yb_1995.html)
- Informal Sector Service Centre (INSEC) (2003): *Human Rights Yearbook 2003*, [http://www.insec.org.np/ybcontent\\_2003.html](http://www.insec.org.np/ybcontent_2003.html)
- Karki, A., Seddon, D. (2003): „The People’s War in Historical Context“, in: Karki, A., Seddon, D. (Hg.) (2003): *The People’s War in Nepal. Left Perspectives*. Delhi, S. 3-48
- Kievelitz, U.; Polzer, T. (2002): *Nepal Country Study on Conflict Transformation and Peacebuilding*. GTZ Eschborn
- Krämer, K.-H. (1994): „Nationale Identität und ethnische Integration im Nepal“, in: *Nepal Information*, Nr. 74 (1994), S. 107-111
- Krämer, K.-H. (2004a): „Wiedereinsetzung von Premierminister Deuba. Fortsetzung des königlichen Machtspiels oder Neubeginn?“, in: *Nepal Information*, Nr. 93 (2004), S. 13-16
- Krämer, K.-H. (2004b): *Die aktuelle politische Lage in Nepal*, <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHT/CHTE/DNGNEPAL0804.HTML>
- Süddeutsche Zeitung (2004): „2000 Jugendliche entführt“, 10.04.2004, S. 8
- Thapa, D. (2002): „The Maobadi of Nepal“, in: Dixit, K. M.; Ramachandaran, S. (Hg.) (2002): *State of Nepal*. Lalitpur, S. 77-99
- UNDP (2002): *Nepal Human Development Report 2001. Poverty Reduction and Governance*. Kathmandu
- UNDP (2004) : *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today’s Diverse World*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>

## Ceasefire, Cricket und CBMs Verhaltener Optimismus im Friedensprozess um Kashmir

von Katharina Schneider

In Gedanken ist das freie Spiel erlaubt. Was wohl wäre, wenn es 1947 nicht zur Teilung des indischen Subkontinents durch die Bildung der Staaten Indien und Pakistan gekommen wäre, fragte sich der Indologe Ainslie Embree in der Jubiläumsausgabe des Outlook im August dieses Jahres. Obwohl man nicht unbedingt Embrees positiver Darstellung folgen muss, die secessionistische Bestrebungen ethnischer Minoritäten ausklammert, so ist doch unzweifelhaft, dass der Kashmirkonflikt, der die Beziehung der beiden Nachbarstaaten seit ihrer Entstehung prägt, eine völlig andere Gestalt hätte – sofern es ihn überhaupt gäbe.



### Die umstrittene Kashmir-Region

Der gegenwärtige Friedensprozess zwischen Indien und Pakistan fußt auf den diplomatischen Erfolgen, die seit Frühjahr 2003 mit überraschender Schnelligkeit zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen führten. Der unerwartet im November 2003 beschlossene Waffenstillstand sowie der positive Verlauf des Treffens der Südasiatischen Gemeinschaft für Regionale Kooperation (SAARC) im Januar 2004 sind für den konstruktiven Verlauf nachfolgender Gespräche von zentraler Bedeutung gewesen. In Anbetracht der von Misstrauen und Rückschlägen geprägten indo-pakistanischen Beziehungen ist jedoch eine gewisse Skepsis gegenüber der Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Erfolge geboten. Beobachter sprechen bereits von einer „kritischen Phase“ der Verhandlungen, die neben einer Vielzahl vertrauensbildender Maßnahmen explizit die Lösung der offenen Kashmirfrage vorsehen.

Der unsichere Boden, auf dem sich die Gespräche dabei bewegen, spiegelt sich in der angespannten Situation innerhalb Kashmirs wider. Das seit Juni im indischen Teil Kashmirs verstärkte beobachtete Eindringen von Mujahideen könnte dem Friedensprozess in den Folgemonaten ein frühzeitiges Ende aufzwingen. Schon die Wahlen zum indischen Unterhaus (Lok Sabha) im April fanden in Kashmir unter massivem Druck extremistischer Gewalt statt. Während der letzten Monate sind moderate Politiker wiederholt Opfer gezielter Anschläge geworden. Auch die Verhandlungsbereitschaft des moderaten Flügels der Hurriyat konnte dem Druck militanter Kräfte im Tal nicht standhalten. Trotzdem scheint bei genauer Betrachtung verhaltener Optimismus angebracht.

### **Von der Front an den Verhandlungstisch**

Nach dem Anschlag auf das indische Parlament im Dezember 2001 setzte eine diplomatische Eiszeit zwischen Indien und Pakistan ein. Eine erste Annäherung beider Länder erfolgte durch die Initiative des damaligen indischen Premiers Atal Behari Vajpayee im März 2003 während eines Besuchs in Srinagar, der Sommerhauptstadt des umkämpften Bundesstaates Jammu & Kashmir. Obwohl Vajpayees Rede Bereitschaft zu einer erneuten Annäherung mit Islamabad signalisierte, kam es zu keinen nennenswerten Initiativen, bis Delhi im Oktober letzten Jahres anhand eines „12-Punkte-Plans“ konkrete Vorschläge an die pakistanische Seite richtete. Die vielschichtige Agenda vertrauensbildender Maßnahmen (sog. CBMs – Confidence Building Measures) hat die Normalisierung der indo-pakistanischen Beziehungen zum Ziel und hat sich inzwischen zur Basis der gegenwärtigen Friedensgespräche entwickelt. Bereits 1998 hatte man sich auf wesentliche Punkte der Agenda geeinigt, die unter dem Schlagwort des composite dialogue von beiden Seiten als neue Friedensinitiative begrüßt wurde. Der 14-Wochen-Krieg um Kargil, der durch die Invasion pakistanischer Truppen und pro-pakistanischer Milizen in den indischen Teil Kashmirs ausgelöst worden war, hatte jedoch wenig später ein abruptes Ende der Initiative zur Folge und führte 1999 zum völligen Erliegen der bilateralen Beziehungen.

Im November 2003 mündete das diplomatische Tauwetter zwischen Islamabad und Delhi dann unerwartet in einer Waffenstillstandserklärung. Das Friedensangebot wurde von pakistanischer Seite zum Anlass des Eid-Festes angeboten und stellte einen Waffenstillstand an der 760 Kilometer langen Line of Control (LoC) im geteilten Kashmir in Aussicht. Wenig später wurde der Vorschlag von Delhi angenommen und eine Ausdehnung des Geltungsbereichs auf den Siachen-Gletscher vereinbart. Die Dauerhaftigkeit der Übereinkunft wurde allerdings von der Bereitschaft Islamabads abhängig gemacht, das Eindringen von Milizen ins Tal zu verhindern. Seitdem schweigen die Waffen der verfeindeten Armeen entlang der LoC, doch indische Sicherheitskräfte sind nach wie vor mit dem Problem eindringender Mujahideen konfrontiert. Der im Sommer fertig gestellte Zaun entlang der LoC hat sich als durchlässiger erwiesen, als den allzu optimistischen Befürwortern des Großprojekts lieb gewesen wäre.

Mit der gemeinsamen Presse-Erklärung von Premierminister Vajpayee und Staatschef Musharraf am Rande des Gipfeltreffens der SAARC-Mitgliedsstaaten (South Asian Association for Regional Cooperation) im Januar 2004 wurde deren „Verpflichtung zum Frieden“ in ein gemeinsames Statement gegossen. Die Umsetzung der angestrebten vertrauensbildenden Maßnahmen macht bislang jedoch nur langsam Fortschritte. Beide Seiten lassen Zurückhaltung bei der Umsetzung anvisierter Maßnahmen walten.

### **Neue Perspektiven nach SAARC**

Skeptiker hatten Islamabad unterstellt, die Eid-Initiative lediglich im Hinblick auf das SAARC-Gipfeltreffen eingeleitet zu haben. In der Tat wurde die Hoffnung Islamabads auf eine erfolgreiche Ausrichtung der Konferenz nicht enttäuscht. Das in der ersten Januarwoche abgehaltene zwölfte Treffen der südasiatischen Regionalgemeinschaft war das erfolgreichste in ihrer 20jährigen Geschichte. Die Staats- und Regierungschefs der sieben Mitgliedstaaten unterzeichneten in Islamabad ein Freihandelsabkommen (South Asian Free Trade Association – SAFTA) sowie ein umfassendes Protokoll zur Bekämpfung des Terrorismus in der Region. Das Abkommen, welches mit den Prinzipien der UN-Resolution 1373 zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus übereinstimmt, wird als entscheidende Abkehr Islamabads von der bislang verfolgten Strategie der „1.000 Nadelstiche“ in Form von grenzüberschreitendem Terrorismus interpretiert.

Bemerkenswert an der gemeinsamen bilateralen Erklärung, auf die sich Vajpayee und Musharraf am Rande des SAARC-Treffens einigten ist vor allem die Tatsache, dass erstmalig in der Geschichte des Kashmirkonflikts die divergierenden Hauptinteressen beider Staaten in einer Textur integriert worden sind. Vajpayee willigte ein, über die dauerhafte Beilegung der ‚Kashmirfrage‘ zu verhandeln, während Musharraf seinerseits versprach, terroristische Aktivitäten auf pakistanischem Hoheitsgebiet zu unterbinden. Zudem wurde erneut die beiderseitige Bereitschaft zur ernsthaften Weiterführung des composite dialogue betont und die Planung eines konkreten Zeitrahmens für weitere Gespräche vereinbart.

Die Verhandlungen, die seither zwischen Delhi und Islamabad geführt wurden, stellen einen signifikanten Durchbruch dar. Seit Jahrzehnten enthalten sie erstmals substantielle Gespräche über Kashmir mit dem expliziten Ziel einer „langfristigen und dauerhaften Lösung der Kashmirfrage zur Zufriedenheit beider Seiten“. Auch nach dem Machtwechsel in Indien wurde der positive Trend mit dem Treffen der Sekretäre des Außenministeriums Ende Juni durch die neue Congress-geführte Regierung fortgesetzt. Äußerungen der neuen Amtsträger, die in Islamabad kurzzeitig Verstimmungen hervorgerufen hatten wurden eilig korrigiert, um geplante Gespräche in unbelasteter Atmosphäre führen zu können.

Positiv ist ebenfalls der Verlauf der Cricket-Spiele zu bewerten, die im Frühjahr dieses Jahres in Pakistan abgehalten wurden. Die Spiele fanden in außerordentlich guter Atmosphäre statt. Aufwogende nationale Gefühle der Anhänger beider Mannschaften

fürten nicht zu feindlichen Auseinandersetzungen. Im Gegenteil herrschte eine freundschaftliche Stimmung vor, und selbst die zuständigen Konsulate leisteten bei dem enormen Andrang unbürokratische Abhilfe, um begeisterten Cricket-Fans die Anreise zu ermöglichen.

### **Große Worte und moderate Fortschritte**

In den Sommermonaten fanden zahlreiche bilaterale Gespräche statt, die einen gelungenen Auftakt für die Stabilisierung des Friedensprozesses bildeten. Erste Treffen zwischen Indiens Außenminister Natwar Singh und seinem pakistanischen Amtskollegen Khurshid Mahmood Kasuri wurden in Indonesien und China am Rande regionaler Gipfeltreffen abgehalten. Das SAARC-Treffen der Außenminister im Juli wurde ebenfalls für eine Zusammenkunft genutzt. Substantielle Ergebnisse blieben zwar aus, die Treffen fanden aber ausnahmslos in guter Atmosphäre statt.

Mit den Verhandlungen am 19. Juni vereinbarten Indien und Pakistan die Stärkung des Friedensprozesses. Die Verhandlungen führten zur Einigung über Maßnahmen zur Minimierung nuklearer Risiken und sollten ein positives Signal an die internationale Staatengemeinschaft geben. Die Schritte nuklearen Krisenmanagements stellen die ersten Anstrengungen dieser Art dar, seit beide Staaten 1998 dem Club der Atomkräfte beigetreten sind. Während des Zusammentreffens wurde die Einrichtung eines „Heißen Drahts“ zwischen den Außenministerien und Sicherheitskräften vereinbart, um möglichen Missverständnissen vorzubeugen, die im Krisenfall in einer nuklearen Katastrophe enden könnten.

Auch das wenige Tage später abgehaltene Treffen der Sekretäre des Außenministeriums wurde von indischer und pakistanischer Seite als Erfolg gewertet. Zu den Ergebnissen der Verhandlungen zählt die Übereinkunft über die Wiedereröffnung der Konsulate in Mumbai und Karachi. Außerdem erfolgte eine Einigung über konventionelle vertrauensbildende Maßnahmen, die verstärkte Kommunikation und gemeinsame Aktionsräume in wirtschaftlichen Feldern umfassen. Ebenfalls wurde eine Einigung über die frühzeitige Entlassung ziviler Gefangener erzielt. Weitere Gesprächsrunden über noch ausstehende Themen der „12-Punkte-Agenda“, wie z.B. der Streit um den Grenzverlauf am Sir Creek im Runn of Kutch und Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels wurden in den August verlegt.

Während des Treffens wurden allerdings auch Grenzen der Kooperationsbereitschaft deutlich, die vereinzelt als erste Anzeichen mangelnden politischen Willens gedeutet wurden. So wurde das Angebot Indiens über eine mögliche Busverbindung zwischen Jammu im indisch verwalteten Teil Kashmirs und Sialkot im pakistanischen Punjab abgelehnt. Selbst die Realisierung der bereits für letzten Herbst geplanten Busverbindung zwischen Srinagar und Muzaffarabad steht noch immer aus, da noch keine Einigung über die offene Frage gültiger Reisedokumente gefallen ist.

Kritiker bewerteten die gemeinsame Presseerklärung, die am Ende des Treffens bekannt gegeben wurde, als Rückschlag. Verweise auf die UN-Charta und das Shimla-Abkommen wurden als Rückfall in alte Verhandlungspositionen interpretiert. Diese Einschätzung hat sich indes nicht bewahrheitet. Beide Länder haben in den Folgemonaten ihr Interesse an einer Weiterentwicklung des Friedensprozesses bewiesen.

### **Die Macht der Geschichte**

Dass die Umsetzung anvisierter politischer Ziele von der Bereitschaft Delhis für einen substantiellen Dialog über Kashmir abhängen würde, zeichnete sich bereits im Juni ab. Dazu trug auch die Äußerung von Präsident Musharraf gegenüber einer amerikanischen Delegation bei, der Friedensprozess könne einen baldigen Rückschlag erleiden, wenn keine Fortschritte in der zentralen Kashmirfrage zu verzeichnen seien. Die Gespräche zwischen dem pakistanischen Außenminister Khurshid Mahmood Kasuri und seinem indischen Amtskollegen Natwar Singh Anfang September hatten daher ambivalenten Charakter. Es wurde deutlich, dass klassische Reizthemen nach wie vor für Zündstoff sorgen. Während sich die indische Seite besorgt über den Anstieg des grenzüberschreitenden Terrorismus zeigte, verwies Kasuri auf die problematische Menschenrechtssituation im indischen Teil Kashmirs sowie die Notwendigkeit eines Plebiszits. Dennoch betonten beide Seiten, dass die „tiefe Kluft“, die zwischen beiden Ländern bestehe, das weitere Voranschreiten des Friedensprozesses nicht behindern solle.

Während des Treffens konnten nur in begrenztem Umfang Fortschritte erzielt werden. Die Wiederaufnahme der Munabao-Khokrapar Zugverbindung (die Rajasthan und Sindh verbinden soll) sowie die Verbesserung von Handelsbeziehungen stellen zwar wichtige infrastrukturelle Komponenten dar. Außerdem sollen künftig Raketentests nur mit Vorankündigung durchgeführt werden. Seit langem ausstehende territoriale Fragen, die sich im Wesentlichen auf strittige Grenzverläufe am Sir Creek, Tul Bul und dem Siachen-Gletscher beziehen, konnten hingegen nicht geklärt werden. Obwohl im August eine gemeinsame Erklärung zur Demilitarisierung Siachens abgegeben wurde, kam es auch im September zu keiner wirklichen Einigung. Da der Verlauf der Grenze in der Gletscherregion nicht definiert ist, beharrt Delhi auf der Position, dass ein eindeutiges Abkommen bezüglich der Grenzfrage vor einem Truppenabzug unerlässlich sei. Ebenso problematisch gestaltet sich die Wiedereröffnung der Konsulate in Mumbai und Karachi. Kasuri bedauerte, dass von indischer Seite keine geeigneten Vorschläge für die Unterbringung des pakistanischen Konsulats eingegangen seien, nachdem Pakistan der erneute Einzug in das „Jinnah-House“ in Mumbai verweigert wurde.

Das Treffen zwischen Premierminister Manmohan Singh und Präsident Musharraf am Rande der UN-Generalversammlung Ende September verlief positiv. Während das internationale Forum im letzten Jahr zum Austausch bissiger Töne genutzt worden war, bemühte man sich diesmal, Einigkeit zu demonstrieren. Manmohan Singh scherzte gar, es sei eine Ironie der Geschichte, dass beide ihre derzeitigen Positionen innehätten, da sie

beide Flüchtlinge seien. Musharraf ist in Delhi geboren und Singh kommt aus einer Gegend Punjabs, die heute zu Pakistan gehört.

Erneut wurde die feste Absicht betont, eine dauerhafte Lösung des Kashmirproblems durch Verhandlungen zu erreichen und den begonnenen Friedensprozess weiter zu führen.

### **Keine Entspannung in Kashmir**

Während sich der offizielle Waffenstillstand entlang der LoC wohltuend auf die bilateralen Beziehungen ausgewirkt hat, bleibt der Level der Gewalt innerhalb Kashmirs weiterhin hoch. In den ersten Monate nach der Eid-Initiative Ende 2003 wurde zwar eine drastische Reduktion grenzüberschreitender Infiltration verzeichnet, doch seit Juni gehören regelmäßige Anschläge wieder zur Normalität. Obwohl die absoluten Zahlen aktiver Untergrundkämpfer im Vergleich zum Vorjahr gesunken sein sollen, beziffern Schätzungen deren Stärke auf über 2.000. Besonders die beiden Hauptorganisationen Hizbul Mujahideen und Lashkar-e-Taiba verübten seit dem Frühjahr einige spektakuläre Attacken auf indische Sicherheitskräfte, was bereits zu dem Vorwurf geführt hat, Islamabad käme seinem SAARC-Versprechen nicht nach.

Kopfzerbrechen bereitet den indischen Truppen dabei vor allem der steigende Einfluss militanter Organisationen im Süden Kashmirs. Das gilt für Rajouri und Poonch bereits seit Mitte 2001. Die regionale Ausdehnung militanter Präsenz wird in den letzten Monaten erneut von extremen Formen von Gewalt begleitet. Menschenrechtsorganisationen äußern sich besorgt über die Zunahme von Gräueltaten in den südlichen Gebieten Kashmirs. Angaben über zwischen Januar und Oktober dieses Jahres getöteten Zivilisten schwanken zwischen 600 und 1.000 Personen. Obwohl das Ausmaß der Gewalt seit 2001 beständig abgenommen hat, fielen dem Anti-Terror-Kampf 2004 bereits mehr Zivilisten als im Vorjahr zum Opfer. Seit Anfang des Jahres verloren zudem 48 moderate Politiker ihr Leben und 260 Sicherheitskräfte sowie 856 Militante starben in bewaffneten Auseinandersetzungen.

Fast scheint es so, als sei der Zaun entlang der LoC, der von indischer Seite noch immer als Wundermittel gegen Infiltration gepriesen wird, eine mit einfachen Hilfsmitteln zu umgehende Hürde. Bereits Mitte der 1990er Jahre hatte Indien mit dem Bau begonnen, um militanten Gruppen das Eindringen ins Tal zu erschweren, musste die Aktivitäten aber aufgrund der ungünstigen Sicherheitslage im Grenzgebiet unterbrechen. Vor drei Jahren wurde die Arbeit wieder aufgenommen. Bisläng hat das Mammutprojekt bereits über 500 Millionen US-Dollar verschlungen. Und das bei einer eher mäßigen Erfolgsquote.

Dass selbst während der letzten Monate unter Hochdruck weitergebaut wurde, stimmte Islamabad missmutig ob der offensichtlichen Vorteilsnahme während des Waffenstillstandes durch Delhi. Ein kleiner Lichtblick stellt derweil die Tatsache dar, dass der Bau noch nicht zum Eklat zwischen Indien und Pakistan geführt hat. Denn die

Vorwürfe wiegen schwer: Indien verletze die UN-Charter und treibe die Transformation der LoC zur internationalen Grenze zwischen beiden Staaten voran.

### **Unter Beschuss: Die Wahlen zur Lok Sabha**

Im April 2004 zeigte sich der Einfluss militanter Gruppen mit altbekannten Symptomen. Während die Wähler offiziell dazu aufgerufen wurden, neue Vertreter für die Lok Sabha zu bestimmen, propagierten militante Organisationen per Flugblatt den inzwischen üblichen Wahlboykott. Besonders Anantnag, Baramulla und Srinagar standen unter dem Bann massiver Gewalt. Bereits Ende März hatte die Lashkar-e-Taiba zur Unterstützung von Syed Ali Shah Geelani, dem prominenten Hardliner der Hurriyat-Conference aufgerufen, der sich auf seinen traditionellen Feldzug gegen die nahenden Wahlen vorbereitete. Seit die Hurriyat-Conference, die als Dachverband verschiedener sezessionistischer Gruppierungen des mehrheitlich muslimischen Kashmirtals agiert, durch interne Machtkämpfe polarisiert Ende 2002 in zwei Fraktionen zerfiel, führt Geelani den pro-Pakistanischen Flügel der Organisation an.

Dass die Drohungen militanter Gruppen das Wahlverhalten der Einwohner jedoch nur teilweise beeinflussten, spiegelt sich in der leicht gestiegenen Wahlbeteiligung wider, die bei immerhin 39,5% lag. In Baramulla wurde trotz schlechter Sicherheitslage ein Zuwachs von 6% erzielt und in Jammu lag die Wahlbeteiligung bei ganzen 45%.

Die Wahlergebnisse sprechen ihre eigene Sprache. Es wurde deutlich, dass Alltagsorgen schwerer wiegen als weit entfernte Ziele. Die People's Democratic Party (PDP), die in Jammu & Kashmir seit 2002 in einer Koalitionsregierung mit dem Congress regiert, setzte im Wahlkampf auf das Thema der Busverbindung Srinagar-Muzaffarabad. Das Ergebnis war mager, lediglich einer von insgesamt sechs Sitzen ging an die PDP. Dennoch konnte die Partei im Tal einen Zuwachs von 20,2% auf über 39% der Wählerstimmen erzielen. Die Wahlkampfstrategie der National Conference, Gewalttaten und Repression durch indische Sicherheitskräfte zu thematisieren, erwies sich als erfolgreich. Congress und NC konnten sich jeweils zwei Sitze sichern.

Die Wochen vor den Wahlen wurden wie in den Jahren zuvor von politischen Attentaten überschattet. Dementsprechend verliefen die Wahlkampagnen in äußerst angespannter Atmosphäre. Nach dem tödlichen Anschlag auf Mukhtar Ahmad Bhat der Janata Dal (United) im März brach über eine Reihe prominenter Politiker eine Welle extremistischer Gewalt ein, unter ihnen Omar Abdullah, Präsident der National Conference. Auch Mehbooba Mufti wurde während einer Wahlveranstaltung in Uri zur Zielscheibe eines Attentats. Die Parteivorsitzende der People's Democratic Party (PDP) blieb zwar unverletzt, der Anschlag kostete jedoch elf Zivilisten das Leben. Weitere 53 Personen wurden verwundet.

Wenig später bekannte sich das Save Kashmir Movement (SKM) zu dem Anschlag. Das SKM bildete sich Ende 2003 als ein sporadisch kooperierender Verbund der Lashkar-e-

Taiba, Jaish-e-Mohammad und al-Umar. Seit der Tötung von Abdul Majid Dar, einem hochrangigen Führer der Hizbul Mujahideen im Herbst letzten Jahres geht ein halbes Dutzend schwerer Anschläge auf das Konto des Verbundes, unter anderem der tödliche Anschlag auf Abdul Aziz Mir, einem prominenten Mitglied des Landtages. Weitere PDP-Aktivistinnen fielen der Gruppe im Februar zum Opfer.

Als Reaktion auf die Attentate wurden auf lokaler Ebene bestehende Verbindungen zwischen politischer und militanter Sphäre – zumindest zeitweise – gekappt. Persönliche Netzwerke zwischen politischen und militanten Akteuren gehören zur politischen Praxis fast aller Parteien in Kashmir. Mit der Zunahme politischer Attentate häufen sich die Besuche lokaler Politiker an Begräbnissen einheimischer „Märtyrer“ ebenso, wie öffentliche Forderungen nach einem Dialog zwischen Delhi und Vertretern militanter Gruppen.

Den zweifelhaften Rückhalt lokaler Kommandeure der Hizbul Mujahideen im Süden Kashmirs verdankt die PDP beispielsweise Mehbooba Muftis Herkunft aus Bejbehara, die sie mit einem hochrangigen Kommandeur der Süddivision teilt. Doch stellt die gemeinsame Herkunft in anderen Regionen (unter anderen Kommandeuren) keinen Garant für wohlgesonnene Beziehungen dar. Denn der lange Arm des bewaffneten Widerstands zeigt bei „unpopulären“ politischen Entscheidungen sofortige Wirkung. So soll der Anschlag in Uri auf die fehlende Bereitschaft der PDP zurückgehen, Aktionen gegen militante Kader durch indische Sicherheitskräfte zu verhindern.

Die Häufigkeit, mit der moderate Politiker tödlichen Angriffen ausgesetzt sind, verdeutlicht nicht nur, wie gefährlich das politische Terrain Kashmirs noch immer ist. Vielmehr zeigt sich, dass neben der Einhaltung des SAARC-Versprechens durch Islamabad die Wiedervereinigung der Hurriyat-Fraktionen das „Zünglein an der Waage“ sein wird, wenn es um die Schaffung eines Klimas geht, in dem eine substantielle Weiterführung des Friedensprozesses möglich wird.

### **Falken im Aufwind**

Zwischen den verfeindeten Flügeln der Hurriyat hat noch immer keine Annäherung stattgefunden. Am 6. Juni 2004 gab Maulvi Abbas Ansari seinen Vorsitz über den moderaten Flügel der Hurriyat auf, um eine Wiedervereinigung mit der Geelani-Fraktion zu ermöglichen. Mirwaiz Farooq erklärte kurze Zeit später, neue Verhandlungen mit Indien und Pakistan könnten nur mit einer wiedervereinigten Hurriyat erfolgen. Zu diesem Zweck wurde das Ittihad Movement gegründet, dem neben politischen Vertretern der Ansari-Fraktion unterschiedliche Persönlichkeiten aus Gesellschaft und Politik angehörten. Die Initiative ist inzwischen jedoch gescheitert. Syed Ali Shah Geelani, der den pro-pakistanischen Flügel der Hurriyat anführt, hat bisher alle Ersuche über das Beitreten seiner Fraktion abgelehnt. Er spekuliert wohl darauf, dass den moderaten Kräften bei einer Verschlechterung der politischen Großwetterlage nichts anderes übrig bleiben wird, als sich ihm anzuschließen.

Mit dem Versuch einer Wiedervereinigung haben die moderaten Kräfte auf ein zentrales Problem der im Frühjahr begonnenen Gespräche mit Delhi reagiert. Denn dass der Dialog dem Druck der Milizen nicht würde standhalten können, war von Skeptikern frühzeitig mit Hinweis darauf prophezeit worden, dass die Gespräche einer breiten Basis entbehrten. Inzwischen hat sich mit brutaler Deutlichkeit bewahrheitet, dass Initiativen, die ohne Geelani agieren, zum Scheitern verurteilt sind. Die faktische Beendigung des Dialogs wird – neben dem Regierungswechsel in Delhi – als Ergebnis massiven Drucks pro-pakistanischer Milizen gelesen.

Ende Mai wurde Mirwaiz' Onkel Maulvi Mushtaq Ahmad von Attentätern tödlich getroffen und erlag wenige Tage später seinen Verletzungen. Farooqs Haus wurde immer wieder zum Ziel militanter Anschläge. Ein weiterer Akt von symbolischem Ausmaß ereignete sich Anfang Juni, als die von Mirwaiz' Familie seit Jahrhunderten betriebene Schule in Srinagar niedergebrannt wurde. Ende September wurde Rafique Shah, ebenfalls ein moderater Führer der Hurriyat, zum Opfer eines Attentats durch „unbekannte Täter“.

Den Tauben wurden aber auch von Delhi die Flügel gestutzt. Dazu kann im weitesten Sinne das Versagen der Regierung beim Schutz moderater Vertreter der Hurriyat Conference gezählt werden. Außerdem schien sich nach dem Regierungswechsel in Delhi abzuzeichnen, dass die neue Congress-geführte Koalitionsregierung United Progressive Alliance (UPA) zu keinen unmittelbaren Gesten bereit sei, die der moderaten Fraktion um Ansari die erhofften Legitimationsgewinne beschere würde. So brachte der Waffenstillstand zwischen Indien und Pakistan zunächst weder Truppenreduktionen mit sich, noch wurde der Hurriyat eine Fortsetzung der Gespräche mit Premier Manmohan Singh in Aussicht gestellt. Weitere Zerwürfnisse brachte die Ankündigung durch Innenminister Patil mit sich, die Gespräche könnten nur im Rahmen der indischen Verfassung geführt werden. Damit wurde der Verhandlungsbereitschaft moderater Vertreter der Boden entzogen, denn die Gespräche waren im Frühjahr unter der Voraussetzung aufgenommen worden, dass Delhi keine Vorbedingungen aufstellen würde, die den Verhandlungsausgang im Vorfeld einschränken.

Unterdessen nutzen die Falken den Aufwind. Hardliner Sayed Ali Shah Geelani gründete im Juli 2004 die Tehreek e Hurriyat, eine politische Organisation, die die Unterstützung der Jamaat-e-Islami Pakistans genießt. Durch die erneute Präsidentschaft über die Jamaat-e-Islami in Kashmir konnte Geelani im August seine Machtposition weiter ausbauen, obwohl zahlreiche moderate Politiker aus den eigenen Reihen gegen ihn mobil gemacht hatten. Geelani, der jegliche Kooperation mit Delhi zum Verrat erklärt, weiß in seiner ablehnenden Haltung die Unterstützung militanter Gruppen hinter sich, da diese durch Verhandlungen wenig zu gewinnen hätten. Eine weitere Stärkung der pro-pakistanischen Hurriyat-Fraktion durch den Beitritt der Peoples League hat dazu beigetragen, dass die Regierung unter Mufti Mohammed Sayed zunehmend unter Druck gerät. Die Regierungskoalition befindet sich seit Monaten in einer Krise. Das Scheitern von Muftis Konzept der Verhandlungen zwischen der Hurriyat und Delhi wiegt daher schwer.

## Zwischen allen Stühlen

Währenddessen bemüht sich Islamabad um Gespräche mit beiden Flügeln der Hurriyat-Konferenz, um die Möglichkeiten einer Wiedervereinigung auszuloten. In dem Versuch, die beiden Fraktionen an einen Tisch zu bringen, hielt der pakistanische Außenminister Khurshid Mahmood Kasuri Gespräche mit Syed Ali Shah Geelani, Yasin Malik (JKLF) und Shabir Shah (DPP). Außerdem kam es im September zu einem Gespräch zwischen Kasuri und Mirwaiz Farooq. Mirwaiz betonte während der Zusammenkunft die Notwendigkeit, die Bevölkerung Kashmirs in den Friedensprozess einzubinden. Politischen Vertretern beider Seiten Kashmirs solle der Dialog erlaubt werden, um mögliche Schritte im Friedensprozess zu besprechen. Ende Oktober traf Mirwaiz Farooq in Amsterdam mit Präsident Pervez Musharraf zusammen. Da Pakistan der Ansari-Fraktion letztes Jahr noch jegliches Recht auf Vertretung kashmirischer Interessen abgesprochen hatte, kommt den Gesprächen zwischen hochrangigen pakistanischen Politikern mit moderaten Vertretern der Hurriyat eine große symbolische Bedeutung zu.

Derweil lastet auf Präsident Musharraf der innenpolitische Druck, substantielle Verhandlungsergebnisse in Bezug auf Kashmir zu präsentieren. Besonders die konservativen religiösen Parteien beäugen mit Argusaugen die Verhandlungen. Die Kooperation mit den USA im „Krieg gegen den Terror“ hat Islamabad neben finanziellen Vorteilen zunehmende innenpolitische Polarisierung eingebracht. Musharraf's Handlungsspielraum ist daher äußerst begrenzt. Er hat die schwierige Aufgabe zu bewältigen, militärisch gegen Splittergruppen der Taliban in Waziristan und Baluchistan nahe der afghanischen Grenze vorzugehen, um die Gunst Washingtons zu halten, und gleichzeitig dem Friedensprozess feindlich gesinnte Kräfte im eigenen Land in Zaum zu halten. Wie risikoreich dieses Vorgehen ist, zeigen nicht zuletzt die gescheiterten Attentate auf den neuen Premier Shaukat Aziz sowie hochrangige Armeechefs.

Die Verhaftungen der radikalen Führer Fazlur Rahman Khalil und Qari Saifullah haben die bestehenden Spannungen in Pakistan weiter erhöht. Der Bekanntgabe Musharraf's, das Amt des Armeechefs nicht aufzugeben, folgte Ende Oktober die Ankündigung einer neuen „Formel für Kashmir“, die eine Demilitarisierung einzelner Regionen Kashmirs auf beiden Seiten der LoC vorsieht. Beide Entscheidungen haben dem Präsidenten massive Kritik eingebracht. Als er während einer Pressekonferenz am 26. Oktober den Plan vorlegte, wurde dies als ein Abweichen der zentralen Position Islamabads für ein Plebiszit interpretiert. Musharraf betonte, dass Indien und Pakistan für das gemeinsame Ziel, Frieden in Südasiens zu erreichen, von alten Verhandlungspositionen abweichen müssten. Ob er New Delhi mit seiner unilateralen Erklärung zu Konzessionen in Bezug auf Kashmir drängen wollte, oder ob die Erfahrungsberichte der Delegation pakistanischer Journalisten, die Anfang Oktober Srinagar besucht hatte, ihn an einem positiven Ausgang eines Plebiszits zweifeln lassen, ist unklar.

Von einigen Seiten ertete Musharraf positive Kritik. Der frühere Ministerpräsident Azad Kashmris nannte die Entscheidung „mutig und staatsmännisch“. Dieser Einschätzung folgten, wenngleich in leisen Tönen, weitere Politiker auf regionaler und nationaler Ebene. Auch Vertreter der Peoples-to-Peoples-Bewegung, die durch den Aufbau zivilgesellschaftlicher Netzwerke für eine friedliche Zukunft zwischen Indien und Pakistan werben, begrüßten den Vorschlag als richtungsweisend. Harsche Kritik hagelte jedoch von den größten Oppositionsparteien in Pakistan, wie der Alliance for the Restoration of Democracy (ARD) und der Muttahida Majlis-e-Amal (MMA), die Musharrafs Statements als Verrat verurteilten. Auch als moderat geltende englischsprachige Medien wie „The Nation“ lehnten sein Konzept umgehend ab.

### **Mehr als diplomatische Schönheitskuren**

Der gegenwärtige indo-pakistanische Friedensprozess ist seit Jahrzehnten eine der aussichtsreichsten Initiativen für dauerhaften Frieden in Südasiens. Doch die schwerste Hürde steht noch aus. Mit den bisherigen Erfolgen haben Delhi und Islamabad zwar die Bereitschaft gezeigt, sich „die Hand des Friedens“ zu reichen, entscheidend wird in den kommenden Monaten jedoch sein, welche Fortschritte bei der Lösung der ausstehenden Kashmirfrage erzielt werden. Um dem begonnen Friedensprozess die nötige Dynamik einzuhauchen, wird Delhi kaum umhin kommen, Islamabad hinsichtlich Kashmir Zugeständnisse zu machen. Der Faktor Zeit spielt dabei ohne Zweifel eine kritische Rolle. Präsident Musharraf steht unter dem innenpolitischen Druck, der pakistanischen Öffentlichkeit Ergebnisse in Bezug auf Kashmir zu präsentieren. Da der Friedensprozess noch auf unsicheren Beinen steht, könnte das Ausbleiben eines wesentlichen Fortschritts bei der Lösung des Kashmirproblems die Bereitschaft Islamabads für eine Weiterentwicklung des Dialogs aushöhlen. Mit einer schnellen Lösung zentraler Fragen kann jedoch selbst bei weiteren harmonisch verlaufenden Zusammenkünften kaum gerechnet werden. Sowohl Indien als auch Pakistan werden daher Geduld beweisen müssen, wenn sie den eingeschlagenen Weg zum Frieden weiter gehen wollen.

Ein weiteres Risiko geht von der Entwicklung des „grenzüberschreitenden Terrorismus“ aus. Steigt im indischen Teil Kashmirs die Häufigkeit militanter Übergriffe weiter an, besteht die Gefahr, dass Delhi seine Zusagen für weitere Verhandlungen einfriert. Schon oft hat die indische Seite betont, dass Gespräche unter dem Druck von Gewalt nicht in Frage kommen. Ohne eine Normalisierung der Situation in Kashmir droht den bilateralen Verhandlungen ein frühzeitiges Ende. Der Umsetzung des SAARC-Versprechens durch Islamabad kommt somit eine tragende Bedeutung zu. Die Reduktion militanter Kämpfer in Kashmir würde auch den moderaten Kräften im Kashmirtal zugute kommen. Ob ein radikaler Wandel seiner bisherigen Strategie Musharrafs Machtpotential übersteigt, bleibt vorerst abzuwarten.

Optimisten sprechen bereits jetzt von einem Kreislauf positiver Signale, der eine fortschreitende Normalisierung der bilateralen Beziehungen irreversibel gemacht habe.

Wenn die Staatsoberhäupter beider Länder ihrer „Verpflichtung zum Frieden“ treu bleiben, können positive unilaterale Schritte zur Stabilisierung des Friedensprozesses genutzt und eine langfristige Lösung der Kashmirfrage eingeleitet werden. Darauf pochen geschäftstüchtige Lobbyisten aus Industrie und Handel schon länger. Denn die Kosten des Nichtkooperierens der beiden Länder lassen sich nicht nur an den enormen Staatsausgaben für das Militär ablesen. Ebenso bedeutsam sind entgangene Wirtschaftsgewinne, die sich aus erschwerten transnationalen Handelsbeziehungen ergeben. Letztere sichern lediglich Schmugglern ein gutes Geschäft.

Unklar bleibt, wie die mit der SAARC-Erklärung angestrebten „Fortschritte zur Zufriedenheit beider Seiten“ im Hinblick auf den Kashmirkonflikt erreicht werden können. Besagte Formel hatte unter den Vertretern verschiedener Organisationen und Parteien innerhalb Kashmirs die Befürchtung genährt, dass eine Entscheidung über den Status Kashmirs über ihre Köpfe hinweg getroffen werden würde.

Bemerkungen indischer Regierungsvertreter lassen beinahe auf eine neue Politik Delhis in Bezug auf Kashmir hoffen. Inoffiziell ließ man verlauten, die Lösung der Kashmirfrage solle auch durch „die Bevölkerung des Bundesstaates Jammu & Kashmirs akzeptiert werden“. Dass Delhi die von Pakistan geforderte Einbindung von Vertretern Kashmirs in etwaige Verhandlungen akzeptieren wird, ist jedoch äußerst unwahrscheinlich. Doch es liegt auf der Hand, dass Indien die politischen Zielvorstellungen der Kashmiris nicht gänzlich ignorieren kann, wenn ein Frieden mit Aussicht auf Dauerhaftigkeit erreicht werden soll.

Ähnliches gilt für den pakistanischen Teil Kashmirs. Der Mangel an demokratischen Rechten und eine unzureichende Infrastruktur sorgen in der Bevölkerung für wachsende Unzufriedenheit. Unruhen in den Northern Areas sorgen schon seit Jahren immer wieder für Schlagzeilen. Der bewaffnete Widerstand der vornehmlich schiitischen Bevölkerung in dem strategisch wichtigen Gebiet richtet sich gegen die Dominanz Islamabad mit dem politischen Ziel einer unabhängigen Republik.

In Anbetracht der Komplexität des Konflikts um Kashmir wird die Notwendigkeit einer breiten Basis des politischen Dialogs deutlich. Dazu müssen Indien und Pakistan Wege finden, die vielen Stimmen innerhalb Kashmirs auf angemessene Weise einzubeziehen. Doch selbst ein solches Vorgehen birgt enormes Konfliktpotential. Denn neben der Uneinigkeit in den Zielsetzungen der Parteien innerhalb Kashmirs, die sich aus der ethno-religiösen Heterogenität der Region ableiten, stellt die Legitimität potentieller regionaler Vertreter und deren Akzeptanz durch die Protagonisten Indien und Pakistan ein weiteres Problem dar.

Vielleicht verschafft sich dennoch das Verlangen weiter Teile der Bevölkerung nach Frieden allen Hindernissen zum Trotz Gehör. Dessen Ruf findet durch die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Kontakte über die Landesgrenzen hinweg in Indien, Pakistan und Kashmir zunehmend sein Echo.

Und manchmal wird die „große Politik“ eben doch von „kleinen“ Leuten gemacht...

### **Ausgewählte Quellen**

- Chengappa, Raj: „Coverstory: General Mischief“, in: *India Today*, September 13, 2004
- Embree, Ainslee T.: „What is India hadn't Partiioned“, in: *Outlook*, Collectors Issue, August 23, 2004
- Navlakha, Gautam: „Limits and Scope of Dialogue“, in: *Economic and Political Weekly*, Febuary 28, 2004
- Puri, Luv: „Crisis of Leadership“, in: *Economic and Political Weekly*, July 17, 2004
- Swami, Praveen: „Mixed Signals“, in: *Frontline*, June 4, 2004
- Swami, Praveen: „A Campaign with Guns“, in: *Frontline*, May 7, 2004

## **Föderalismus in Sri Lanka: Von einer kontroversen Debatte zum Schlüssel für die Konfliktbearbeitung?**

von **Christine Bigdon**

Sri Lanka schaut auf eine traurige Geschichte eines zwanzig Jahre andauernden gewalttätigen ethno-politischen Konflikts, der sich im Wesentlichen zwischen der Zentralregierung und den Tamilischen Befreiungstigern (Liberation Tigers of Tamil Eelam – LTTE) abspielt. Die LTTE sieht sich als Repräsentantin für die Tamilische Minderheit im Nordosten des Landes und forderte einen unabhängigen Staat Eelam.<sup>1</sup> Die gewalttätigen Auseinandersetzungen haben sich im Wesentlichen auf den Norden und Osten konzentriert und bislang zahlreiche Opfer unter der Zivilbevölkerung gefordert. Verschiedene Friedensbemühungen und angestoßene Friedensverhandlungen sind in der Vergangenheit stets gescheitert; meist spielte dabei auch eine Rolle, dass die beiden Volksparteien United National Party (UNP) und Sri Lankan Freedom Party (SLFP) nicht an einem Strang zogen, sondern die Friedensbemühungen der jeweils anderen Partei boykottierten.

Durch Norwegen vermittelt, hat die United National Front Regierung unter Premierminister Ranil Wickramasinghe Anfang 2002 einen neuen Vorstoß zu Friedensverhandlungen unternommen. Ergebnis war das immer noch anhaltende Waffenstillstandsabkommen zwischen der Sri Lankischen Regierung und der LTTE und der Beginn einer Serie von Verhandlungsrunden.<sup>2</sup> Trotz der derzeitigen Verhandlungspause hat dieser Friedensprozess im Vergleich mit früheren Verhandlungen eine neue, viel versprechende Qualität: Erstmals gibt es eine gemeinsame Basis zwischen den Konfliktparteien, die auf eine Föderalisierung Sri Lankas abzielt. In der Oslo Declaration im Dezember 2002 hat die LTTE erstmalig zugestimmt, nach einer Lösung zu suchen, bei der die interne Selbstbestimmung der Tamilen innerhalb einer föderalen Struktur in einem vereinten Sri Lanka angestrebt wird (Ferdinands / Rupesinghe / Saravanamuttu et al. 2004: 3).

Das Thema Föderalismus als Mittel zur Konfliktbeilegung hat in Sri Lanka eine lange Tradition und spielte nicht erst im gegenwärtigen Friedensprozess eine Rolle im politischen Diskurs. Um die neue Qualität des derzeitigen Diskurses besser einschätzen zu können, soll

---

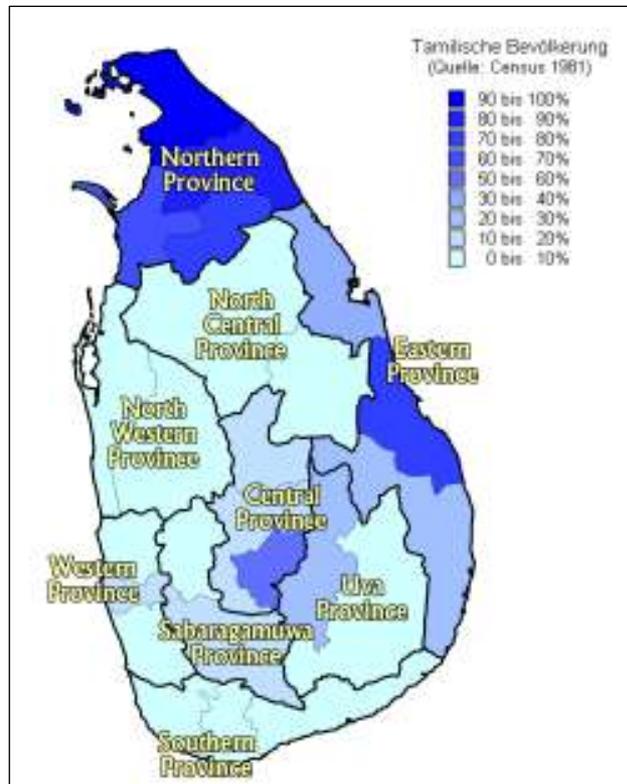
<sup>1</sup> Die LTTE hat in der Vergangenheit versucht, ihre Forderungen mit gewalttätigen Mitteln durchzusetzen, insbesondere durch Selbstmordattentate gegen Regierungsvertreter oder Bombenanschläge auf den Staat repräsentierende Gebäude. Weite Gebiete des Nordostens befanden sich im letzten Jahrzehnt de facto unter der Gewalthoheit der LTTE, die sogar eigene Gerichtshöfe in den von ihr okkupierten Gebieten eingerichtet hat.

<sup>2</sup> Zwischen September 2002 und März 2003 fanden auf internationalem Boden mehrere Verhandlungsrunden statt. Seit Mitte 2003 wurden die Verhandlungsrunden aufgrund verschiedener Probleme bis auf weiteres erst einmal unterbrochen. Es liegt nun an der 2004 wieder neu gewählten People's Alliance (Koalitionspartei aus SLFP und verschiedenen kleineren Parteien), die Verhandlungen mit der LTTE wieder aufzunehmen.

im Folgenden auf die Ursprünge und Probleme der früheren Diskussionen um den Föderalismus eingegangen werden.

### Föderalismus als Antwort auf Sri Lankas Vielfalt?

Seit S.W.R.D. Bandaranaike 1926 die Idee des Föderalismus als verfassungsrechtliche Antwort auf die Vielfalt Sri Lankas vorschlug, ist sie ein lebhaft diskutiertes Thema in Sri Lanka. Wie Wilson in seinem historischen Rückblick über den Aufstieg des tamilischen Nationalismus zeigt, begannen die Tamilen in Sri Lanka erst mit der Unterstützung einer gewaltsamen separatistischen Bewegung, nachdem ihre jahrzehntelangen Bemühungen um eine Föderalisierung des Landes von verschiedenen Regierungen verweigert worden war (Wilson 2000: 110). Die Federal Party, die sich 1972 in Tamil United Liberation Front



(TULF) umbenannte, hatte von 1949 bis 1976 für eine föderale Lösung gekämpft, um den Forderungen der tamilischen Minderheit entgegenzukommen. Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über wichtige Etappen der Debatte um den Föderalismus in Sri Lanka gegeben werden, bevor auf die neuesten Entwicklungen im gegenwärtigen Friedensprozess Bezug genommen wird.

In seiner politischen Rede über die Einführung des Föderalismus in Sri Lanka argumentierte S.W.R.D. Bandaranaike <sup>3</sup> vor der Unabhängigkeit Ceylons im Wesentlichen gegen das zentralistische Verwaltungssystem, das von den Briten eingeführt worden war. Dieses schien seiner Meinung nach kaum geeignet, den Interessen der unterschiedlichen ethnisch-religiösen Identitätsgruppen gerecht zu werden, sondern hätte vielmehr die alte Tradition der früher bestehenden Gram Sabhas (Dorfräte) zerstört, die den unterschiedlichen Gemeinschaften eine weitreichende Autonomie ermöglicht habe.<sup>4</sup> Bandaranaike befürwortete ein Modell nach dem Vorbild der Schweiz, da deren Größe und

<sup>3</sup> S.W.R.D. Bandaranaike gründet 1951 die Sri Lanka Freedom Party (SLFP) und wird bei den dritten Parlamentswahlen nach der Unabhängigkeit Sri Lankas zum Premierminister gewählt.

<sup>4</sup> Bandaranaike sprach von den früheren Gram Sabhas als „lose Föderationen“, die zusammengehalten wurden durch einen gemeinsamen Eid gegenüber dem König.

ethnische Zusammensetzung einige Ähnlichkeiten mit den Gegebenheiten auf Sri Lanka aufwies. Sein Vorstoß für den Föderalismus muss im Lichte der Forderungen der einflussreichen Kandyen Singhalesen gesehen werden, die ihre traditionelle Vormachtstellung im Hochland Sri Lankas durch ein System von Bundesstaaten sichern wollten.<sup>5</sup> Allerdings zogen weder die Kolonialbehörden noch die postkolonialen einheimischen Regierungen nach der Unabhängigkeit jemals ernsthaft die Einführung eines föderalen Systems in Betracht, um die Ansprüche der unterschiedlichen ethnischen Identitätsgruppen zu versöhnen.

### **Tamilische Föderalismus-Konzepte**

Die stärkste Unterstützung für den Föderalismus als Lösung der wachsenden ethnopolitischen Spannungen zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit kam 1950 von der Federal Party. Ihr Führer S.J.V. Chelvanayakam kämpfte für mehr als zwei Jahrzehnte für eine Entspannung der ethnischen Gegensätze indem er eine föderale Lösung innerhalb eines geeinten Staates propagierte. Die Vorschläge und Forderungen der Federal Party nach einer föderalen Lösung umfassten vier Ziele:

1. Föderalismus oder Autonomie für den Nordosten: Im Detail beinhaltete der Vorschlag eine föderale Union Ceylon bestehend aus zwei tamilischsprachigen Provinzen im Norden und Osten sowie sieben singhalesischen Provinzen. Die Fusion der beiden tamilischen Provinzen wurde zunächst nicht angestrebt. Die Betonung lag auf dem lockeren Charakter eines Föderalismus, der sich eignen sollte, eine angemessene Teilung exekutiver Macht zwischen der tamilischsprachigen Bevölkerungsschicht in ihrer jeweiligen traditionellen Heimat und anderen Gruppen von lokaler Bedeutung herzustellen (Wilson 2000: 90f.).
2. Gleicher und paritätischer Status für Sinhala und Tamil: Hinsichtlich der Sprachpolitik verstand die Federal Party die „Parität des offiziellen Status“ dahingehend, dass Tamil zur Verwaltungs- und Gerichtssprache in den beiden Tamil-Provinzen erhoben und darüber hinaus Vorschriften erlassen werden sollten, die es der tamilischsprachigen Bevölkerung in den sieben singhalesischen Provinzen ermöglichen, ihre Amtsgeschäfte in einer Sprache abzuwickeln, die sie verstehen. Im Indo-Lanka Friedensabkommen willigte die Regierung J.R. Jayawardene schließlich ein, eine Gesetzgebung zur landesweiten Anerkennung beider Sprachen auf den Weg zu bringen. Die Verwirklichung dieser Zusage scheint allerdings immer noch unzureichend.
3. Staatsbürgerschaft für alle, die Sri Lanka zu ihrer dauerhaften Heimat gemacht hatten: Diese Forderung bezog sich vor allem auf die aus Indien stammenden

---

<sup>5</sup> Die Kandyen Singhalesen strebten die Gründung von drei unterschiedlichen Staaten an, einen für die Kandyen Singhalesen, einen für die Singhalesen des Tieflandes und einen für die tamilischen Provinzen.

Plantagenarbeiter im Hochland Sri Lankas, denen mit dem 1948 verabschiedeten Ceylon Citizenship Act die Sri Lankische Staatsbürgerschaft verwehrt worden war.

4. Beendigung jeglicher staatlich unterstützter Kolonisierung des Nordostens, die die demographischen Verhältnisse ändert: Die von der Regierung geförderte Ansiedlung von singhalesischen Familien im Norden und Osten der Insel hat die ethnische Bevölkerungszusammensetzung erheblich verändert und somit auch den Ausgang von Wahlen auf Distriktebene zuungunsten der „traditionell“ dort angesiedelten tamilischen Mehrheit beeinflusst. Diese Politik wurde von der LTTE stets als Kolonialisierung des Nordostens bezeichnet (vgl. Wilson 2000: 82).

Die Vorschläge orientierten sich am Beispiel Indiens mit seinem kooperativen Modell eines Föderalismus mit einem starken Zentrum (vgl. Warnapala 1994). Es gab durchaus Anzeichen dafür, dass die jeweilige Regierungspartei die Vorschläge der Federal Party aufnehmen würde.

Der Bandaranaike-Chelvanayakam-Pakt vom Juli 1957 und der Senanayake-Chelvanayakam-Pakt von 1965 waren beides Abkommen zwischen der Federal Party und der jeweiligen Regierungspartei, die als Ziel die Implementierung föderaler Strukturen hatten. Beide Versuche waren jedoch nicht erfolgreich da sie entweder durch den nächsten Regierungswechsel untergraben wurden oder durch das Aussitzen der Regierungspartei im Sande verliefen.

Eine eindeutige Abkehr von dem weit reichenden Föderalisierungskonzept der Federal Party stellte die neue Verfassung von 1972 dar. Diese betont den Einheitscharakter des Staates mit einer herausragenden Stellung des Buddhismus, der auch in der Verfassung von 1978 noch einmal verschärft formuliert wurde.

Zwischen 1972 und 1975, nur wenige Jahre vor Chelvanayakams Tod, änderte die Federal Party ihre politische Strategie und begann, eine separatistische Lösung zu fordern:

„Wenn die Tamilen in Selbstachtung leben wollen, gibt es keine Alternative, als bis zum Ende für Tamil Eelam, einen Staat der Tamilen, zu kämpfen“ (zit. in Wilson 2000: 108) <sup>6</sup>

Dieser Sinneswandel war das Ergebnis der 20-jährigen Erfahrung mit unterschiedlichen singhalesischen Regierungen, die entweder eine föderale Lösung ablehnten oder – in einigen Fällen – ihr zustimmten, aber eine Umsetzung zu verhindern wussten.<sup>7</sup> Als Katalysator hinter dem Aufstand des tamilischen Nationalismus für einen unabhängigen Staat sieht Wilson die nationalistische und diskriminierende Politik der Regierung von Srimaro Bandaranaike, insbesondere die gegen tamilische Studenten gerichtete

<sup>6</sup> Wilson bemerkt, dass die Forderung nach einem separaten Staat ein weitaus einfacheres Konzept war als die früheren Appelle für ein föderales System. Entsprechend schnell erreichte es hohe Popularität (Wilson 2000).

<sup>7</sup> Eine interessante Darstellung des Kampfes der Federal Party für eine föderale Lösung des ethnischen Konfliktes und die Reaktionen der dominierenden United National Party und Sri Lanka Freedom Party findet sich bei Wilson 2000.

Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen für Hochschulen. Wagner zeigt, dass jeder Kompromiss im Sinne einer föderal-staatlichen Struktur durch den starken Widerstand der buddhistischen nationalistischen Bewegung blockiert wurde, der die Diskriminierung der singhalesischen Bevölkerung zugunsten der Tamilen behauptete und damit einer ‚Politik der Singhalisierung‘ die Tür öffnete (Wagner 1997: 203). Die Übernahme dieser singhalesisch-nationalistischen Politik durch die beiden führenden Parteien stellte die Legitimität des Staates Sri Lanka erheblich in Frage. Sie bedeutete eine Abkehr vom Konzept des säkularen Staates, der allen Bürgern, unabhängig von ihrer religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit, die gleichen Rechte und Chancen garantiert (Wagner 1997: 203).

### **Die Diskussion nach dem Indo-Lanka Friedensabkommen**

Mit dem Indo-Lanka Friedensabkommen von 1987 kam erneut Bewegung in die Debatte um den Föderalismus. Mit der Einführung eines Provinzräte-Systems wurde ein Weg symmetrischer Dezentralisierung in allen Regionen des Landes gewählt. Diese Lösung wurde einer asymmetrischen Machtverteilung vorgezogen, bei der nur der nordöstlichen Provinz mit einer mehrheitlich tamilischen Bevölkerung Autonomie eingeräumt worden wäre. Ghai bemerkt, dass die symmetrische Übertragung von Macht an alle acht Provinzen politisch leichter durchzusetzen war, als eine Autonomielösung für den Norden und Osten des Landes (Ghai 2000: 18).

Die Federal Party (TULF) definierte ihre Forderung nach der Schaffung eines Staates Eelam in der föderalen Formel von 1989 neu.<sup>8</sup> [8] Sie sprach sich aus für eine „Union von Staaten“ bzw. später für eine „Union von Regionen“ zur politischen Lösung des Konflikts. Diese Begriffe wurden in verschiedenen Vorschlägen zur Dezentralisierung übernommen, die von der Regierung der People’s Alliance und den Oppositionsparteien nach 1994 gemacht wurden.

Ein wichtiger Aspekt der früheren Debatte um den Föderalismus, der bis heute nachhaltigen Einfluss auf die Diskussion hat, ist die Tatsache, dass der Begriff „Föderalismus“ häufig missverstanden oder in der Auseinandersetzung bestimmter politischer Parteien polarisiert wurde. Wilson stellt fest, dass es durchaus möglich sei, dass singhalesische Parlamentsabgeordnete das Konzept Föderalismus nur in seiner umgangssprachlichen Bedeutung verstanden haben, die gleichbedeutend war mit einer „Teilung des Landes“ (Wilson 2000: 104). Als Grund für dieses Missverständnis wird angeführt, dass die Federal Party die Idee einer Föderation zwischen dem Nordosten Sri Lankas und Südindiens diskutiert hatte, bevor sie ihre Vorschläge für ein föderales System in Sri Lanka machte (Warnapala 1994: 127). Diese ursprüngliche Idee einer „Abspaltung

---

<sup>8</sup> Seit 1992 besteht zwischen folgenden tamilischen Parteien Konsens über die Notwendigkeit einer föderalen Lösung: Tamil United Liberation Front (TULF), Tamil Eelam Liberation Organisation (TELO), People’s Liberation Organisation of Tamil Eelam (PLOTE), Eelam People’s Revolutionary Liberation Front (EPRLF). Im Gegensatz dazu sprach sich der Führer der tamilischen Bevölkerung in den Hochland-Plantagen, A. Tondaman, gegen eine solche Lösung aus.

von Sri Lanka“ sorgte für Ängste und Verdächtigungen unter der singhalesischen Mehrheit und singhalesische Politiker erinnerten häufig an sie, um gegen eine föderale Lösung zu argumentieren. In die gleiche Richtung weist die Diskussion um den Namen der Federal Party: Wörtlich aus dem Tamilischen übersetzt lautet er „Ceylon Tamilische Staats- oder Regierungspartei“. Obwohl führende Politiker der Federal Party immer wieder darauf hinwiesen, dass „Staat“ hier eine Einheit innerhalb einer Föderation und nicht einen souveränen Staat meinte, war die populistische Meinung, dass die Federal Party letztendlich die Teilung des Landes durch die Schaffung eines separaten Tamilen-Staates anstrebe. Eine andere Quelle des Missverständnisses war die Tatsache, dass viele Akademiker und Politiker glauben, dass es erst zweier unabhängiger Staaten bedürfe, bevor Sri Lanka ein föderaler Staat werden könne (vgl. Edrisinha 2001: 25). In Bezug auf die anti-föderalen Tendenzen stellte die Federal Party fest:

„Jene, die sagen, dass eine Föderation zur Teilung führen werde, sind sich entweder nicht über die Bedeutung des Begriffes im Klaren oder sie versuchen für unehrliche politische Zwecke bewusst, die wahre Bedeutung zu verzerren.“ (zit. in Wilson 2000: 91).

### Die Rehabilitation des „Föderalismus“-Begriffs

Bis kurz vor der Unterzeichnung des Friedensabkommens von 2002 war man zögerlich, den Begriff Föderalismus in der Debatte um eine politische Lösung zu verwenden. Vor dem Auftakt der Friedensgespräche bemerkte G.L. Peiris, einer der Minister, der bis 2004 führend an einer Verfassungsreform arbeiteten, dass es nun an der Zeit sei, die Bevölkerung mit dem Modell Föderalismus vertraut zu machen, indem man den Begriff wieder in die politische Diskussion einführe. In der Vergangenheit hatten Politiker den Begriff der Dezentralisierung (Devolution of Power) gegenüber dem Wort Föderalismus bevorzugt. Mit dem Durchbruch bei den Friedensgesprächen in Oslo, wo die LTTE unter der Bedingung einer weit reichenden Autonomie für den Norden und Osten erstmals öffentlich die Option auf eine föderale Lösung des ethnischen Konfliktes anerkannt haben, fand der Begriff Föderalismus schlagartig Eingang in den öffentlichen Diskurs. Täglich erscheinen Zeitungsartikel über das Konzept und vergleichende Studien über föderale Strukturen. Zudem bieten bundesstaatlich organisierte Länder wie Kanada, Deutschland oder die Schweiz den Konfliktparteien Beratung an.<sup>9</sup> Damit hat sich Föderalismus von einem Tabu-Begriff zu einem Mode-Wort gewandelt und ist nun die große Hoffnung für Sri Lankas' Friedensprozess. Nach Schindler ist Föderalismus allerdings keine Lösung für einen akuten Konflikt, sondern vielmehr ein Mittel zur Verhinderung von Feindseligkeiten (Schindler 1993: 37). Nach Ende eines Krieges kann die Einrichtung einer Föderation auf der Basis gleicher Rechte für die Konfliktparteien erfolgreich den Ausbruch zukünftiger

<sup>9</sup> vgl. Pravada, Vol.8, No.4, 2000: „Federalist Option“; *Daily Mirror*, 11.1.2003; Federalism and Institutions (Nancy Bermeo); *Daily Mirror*, 9.1.2003: „Search for Federal Structures“ (Vasana Wickremasena); *Sunday Observer*, 12.1.2003: „Federal Solution. Towards Greater Democracy“ (Ajith Rupasinghe); *Daily Mirror*, 14.1.2003: „All-party Team to Study Federalism“; *Northeastern Herald*, 17.1.2003: „Federalism in Sri Lanka – Is it the Way Out?“

Konflikte verhindern. In dieser Hinsicht hat das Friedensabkommen zwischen der Regierung Sri Lankas und der LTTE die notwendige Grundlage geschaffen, auf der die Diskussion über den Föderalismus wieder aufgenommen werden kann. Damit bietet der Friedensprozess die Perspektive einer zukünftigen föderalen Struktur für Sri Lanka.

Eine Basis für die Wiederaufnahme der Friedensgespräche ist der von der LTTE im November 2003 eingereichte Entwurf für eine „Übergangsregierung“ (Interim Self-Governing Authority – ISGA) für den Norden und Osten. Diese könnte den Weg bereiten für die Umsetzung erster föderaler Strukturen. Der detaillierte Vorschlag der LTTE ist nicht bei allen Identitätsgruppen Sri Lankas auf positive Resonanz gestoßen, jedoch hat die LTTE den Entwurf als verhandelbar erklärt. Ein Kritikpunkt an dem Vorschlag der LTTE ist die wiederholende Betonung von ‚Selbstverwaltung‘, wogegen keine Verweise auf die Notwendigkeit der Formulierung gemeinsamer Verfahrensregeln und Gesetze zu finden sind. Gerade dieser minimale Grundkonsens über die Ausgestaltung gemeinsamer Entscheidungsverfahren und Gewaltenteilung ist jedoch für die Umsetzung funktionierender föderaler Strukturen von entscheidender Bedeutung (Ferdinands / Rupasinghe / Saravanamuttu et al. 2004: 3).

In der jüngeren Debatte wurde betont, dass eine föderale Lösung für Sri Lanka die Anerkennung der hauptsächlich im Norden und Osten lebenden tamilischen Bevölkerung als eigene Volksgruppe mit spezifischer kultureller Identität voraussetzt. Da diese Anerkennung zu den Kernforderungen der tamilischen Nationalbewegung gehört, ist es notwendig, den Norden und Osten als historische Heimat der tamilischen Minderheit anzuerkennen. Allerdings sollte die Anerkennung einer tamilischen Nation in keinem Fall den politischen Status der muslimischen und singhalesischen Bevölkerung schmälern, die im Norden und Osten lebt. Das gleiche gilt für die Angehörigen ethnischer Minderheiten, die nicht im Nordosten Sri Lankas leben, insbesondere für die tamilischen Plantagenarbeiter (vgl. Rupasinghe 2003: 9). Gerade dieser Aspekt eines umfassenden Minderheitenschutzes kommt jedoch in dem LTTE-Vorschlag immer noch zu kurz. Die föderalistische Option, wenn sie denn eine Lösung für den langjährigen Konflikt sein soll, müsste einen Minderheitenschutz für alle Volksgruppen in allen Landesteilen garantieren. Dies setzt zunächst auch voraus, dass bei den nächsten Verhandlungsrunden die Interessen aller Identitätsgruppen angemessen repräsentiert sind.

## Literatur

- Edrisinha, Rohan. 2001. *Meeting Tamil Aspirations within a United Lanka: Constitutional Options*. Discussion Paper. Centre for Policy Alternatives, <http://www.cpalanka.org>, Zugriff am 28. August 2002.
- Ferdinands / Rupesinghe / Saravanamuttu et al. 2004: *Sri Lankan Peace Process at Crossroads: Lessons, Opportunities and Ideas for Principled Negotiations and Conflict Transformation*, Colombo: Berghof Foundation for Conflict Studies.
- Ghai, Yash (Hg.). 2000. *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rupasinghe, *Sunday Observer*, Colombo, 12.1.2003, S. 9
- Schindler, Dietrich. 1993. „Philosophie und Instrumente des Föderalismus“, in: *Föderalismus. Mittel der Konfliktbewältigung*, hg. vom Schweizerisches Institut für Auslandsforschung. Chur: Rügger. S. 23-38.
- Wagner, Christian. 1997. „Sri Lanka. Crisis in Legitimacy“, in: *Legitimacy and Conflict in South Asia*, hg. von Mitra, Subrata K. , Rothermund, Dietmar, New Delhi: Manohar Publishers. S. 194-206.
- Warnapala, W.A. Wiswa. 1994. *Ethnic Strife and Politics in Sri Lanka. An Investigation into Demands and Responses*. New Delhi: Navrang.
- Wilson, A. Jeyaratnam. 2000. *Sri Lanka Tamil Nationalism. Its origins and development in the 19th and 20th century*. New Delhi: Penguin Books

## Keine Erfolgsgeschichte Die Chittagong Hill Tracts sieben Jahre nach dem Friedensabkommen

von Anja Fischer

Am 2. Dezember 1997 unterzeichneten die Regierung Bangladeshs unter der damaligen Premierministerin Sheikh Hasina Wajed und die Repräsentanten der Parbatya Chattagram Jana-Samhati Samiti (PCJSS), der Widerstandsbewegung der Chittagong Hill Tracts, unter Führung Bodhipriya „Shantu“ Larmas ein Friedensabkommen. Es besiegelte das Ende von 25 Jahren gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen indigener Bevölkerung und bengalischer Staatsmacht. Das Abkommen weckte nicht nur die Hoffnung auf Frieden sondern auch auf ökonomische Entwicklung der Region, die bis dahin vom Rest des Landes völlig isoliert war. Heute ist von der Euphorie nicht viel übrig geblieben.

Zunehmend ist wieder von Überfällen der Rebellen die Rede sowie von Übergriffen des Militärs gegen die nichtbengalische Bevölkerung. Außerdem ist eine zunehmende Radikalisierung spürbar und die Angst vor einer Islamisierung der Region wächst, vor allem im Ausland. Nur Wenige glauben noch an die vollständige Umsetzung des Abkommens. Die Befürworter und Träger des Friedensprozesses in den Reihen der ehemaligen Widerstandsbewegung fühlen sich von der Regierung Bangladeshs betrogen. Gleichzeitig werden sie von der internen Opposition unter Druck gesetzt, den Kampf um die vollständige Autonomie wieder aufzunehmen.

Grund für die Unzufriedenheit und das Aufflammen der Gewalt sind die unzähligen nicht eingehaltenen Vereinbarungen des Abkommens. Außerdem trägt die Situation zu einer zunehmenden Spaltung der indigen Völker der Region bei. Doch die Regierung in Dhaka unter Begum Khaleda Zia ist entweder nicht willens oder nicht in der Lage, den Chittagong Hill Tracts die lang ersehnte Stabilität in zu bringen.

Die indigenen Bewohner der Chittagong Hill Tracts kämpften nach der Staatsgründung um Land und gegen den Versuch der Assimilation durch den bengalischen Nationalismus, der



Die Chittagong Hill Tracts

sich hauptsächlich auf die bengalische Sprache und Kultur stützt. Der neuen Regierung Bangladeshs ging es einerseits um die nationale Einheit und Sicherheit, die sie durch eine mögliche Autonomie der Chittagong Hill Tracts in Gefahr sah, andererseits um die weitere Erschließung der reichen natürlichen Ressourcen inklusive Gas und Öl. Die geographische Lage der Bergregion ist sicherheitspolitisch einigermaßen prekär. Die Chittagong Hill Tracts haben internationale Grenzen zu den von gewaltsamen Autonomiebewegungen gebeutelten indischen Unionsstaaten Mizoram und Tripura sowie dem von einer Militärjunta beherrschten Myanmar. Außerdem sind die Chittagong Hill Tracts eingeklemmt zwischen den weltweit größten Umschlagplätzen für Drogen und Kleinwaffen.

### **Geschichte des Konflikts**

Die dicht bewaldeten Chittagong Hill Tracts im Südosten Bangladeshs machen etwa ein Zehntel der gesamten Fläche des Landes aus und beheimaten mehr als eine Millionen Menschen. Ungefähr die Hälfte davon gehört den 13 indigenen Volksgruppen sino-tibetischen Ursprungs an. Sie werden im Englischen tribal oder auch hill people genannt, was der lokalen Eigenbezeichnung pahari entspricht, und unterscheiden sich in Sprache, Kultur und Religion nicht nur erheblich von der anderen Hälfte, den bengalisch sprechenden Muslimen, sondern auch untereinander. So sind die größeren Volksgruppen, wie die Chakma, hauptsächlich Buddhisten, die anderen Christen oder Animisten. Zudem hat jede Gruppe ihre eigene Sprache, die sich teilweise gegenseitig beeinflussen oder auch Züge des Bengalischen tragen. Doch ist die ethnische Identität keine starre Kategorie sondern Gegenstand ständiger Transformationsprozesse und wird vor allem seit Ausbruch des Konflikts stark politisiert.

Wechselnde Herrscher und Migrationsbewegungen prägen seit jeher die Geschichte der Chittagong Hill Tracts, doch das endgültige Ende ihrer relativen Unabhängigkeit und Selbstverwaltung begann erst mit der Anbindung an Ost-Pakistan 1947. Auch unter britischer Herrschaft genossen die Chittagong Hill Tracts noch einen Sonderstatus, obwohl erhebliche administrative Veränderungen vorgenommen wurden. Die Chittagong Hills Tracts Regulation von 1900 teilte die Region in drei Distrikte auf und legte unter anderem die Verantwortung für Steuererhebungen in die Hände von indigenen Führern. Außerdem wurde jegliche Migration in die Chittagong Hill Tracts verboten, was die Region weiter vom Rest Bengalens, vor allem ökonomischen Einflüssen isolierte. Die Briten waren es auch, die der Region ihren heutigen Namen Chittagong Hill Tracts (Parvatya Chattagram) gaben. Gleichzeitig schufen sie durch die Bevorzugung einiger Volksgruppen das Fundament heutiger innerethnischer Rivalitäten. So mussten viele Führer kleinerer Volksgruppen ihre Macht an größere Gruppen wie die Chakmas und Marma abgeben.

Die pakistanische Regierung betrieb nach der Teilung 1947 intensiv die ökonomische Entwicklung der Chittagong Hill Tracts. Das Migrationsverbot wurde aufgehoben und Investitionen gefördert. Unter anderem begann 1957 die Errichtung des Kaptai-Damms

am Fluss Karnaphuli bei Rangamati. Dieser erzeugte jedoch nicht nur elektrischen Strom, sondern vor allem einen Strom der Flucht dort ansässiger indigener Gruppen. Er raubte den Bauern 40% ihres fruchtbaren Landes und vertrieb etwa 100.000 Menschen. Durch den Verlust des Landes und den Eingriff in die Anbauweisen der Bevölkerung wurde die traditionelle Landwirtschaft in den Chittagong Hill Tracts nachhaltig beeinflusst. Teil des pakistanischen Entwicklungsplans für die Chittagong Hill Tracts war auch die intensive Besiedlung der Chittagong Hill Tracts durch Bengalen aufgrund der wachsenden Landknappheit im dicht besiedelten bengalischen Kernland. Diese Politik wurde später von der Regierung Bangladeshs fortgeführt. Bengalische Siedler bevölkern zwar schon seit dem 18. Jahrhundert die Region, doch erst nach der Staatsgründung 1971 nahm sie so rapide zu, dass heute fast die Hälfte aller Bewohner in den Chittagong Hill Tracts muslimische Bengalen sind. Zu deren Schutz wurden im Laufe der Jahre immer mehr Soldaten in die Region versetzt und zahlreiche militärische Lager errichtet.

Während des Unabhängigkeitskrieges gab es unterschiedliche Sympathien unter den Einwohnern der Chittagong Hill Tracts, aber keine aktive Teilnahme. Die einen unterstützten Pakistan, andere beschwerten sich darüber, nicht in den Kampf einbezogen zu werden. Im Rest des Landes verhärtete sich daraufhin die Meinung, dass die Bewohner der Chittagong Hill Tracts gegen die Unabhängigkeit Bangladeshs seien. Dabei ging es den indigenen Gruppen anfangs lediglich um die Anerkennung ihrer politischen und kulturellen Interessen in einem Staat, der sich ausschließlich auf eine Identität beruft, die nicht ihre war. Denn der neue Staat begründete sich ausschließlich auf der bengalischen Nationalität, bestehend aus bengalischer Sprache und Kultur, hauptsächlich in Abgrenzung zu Pakistan. Mit dem Islam, obwohl erst später als offizielle Staatsreligion proklamiert, wurde dem Gerüst eine weitere Säule hinzugefügt.

Kurz nach der Unabhängigkeitserklärung, im April 1972, präsentierte Manabendra Narayan Larma, Anführer der sich formierenden Chittagong Hill Tracts Widerstandsbewegung und Bruder von Shantu Larma, ein Manifest. Es enthielt unter anderem die Forderung nach einem Autonomiestatus für die Chittagong Hill Tracts sowie das Verbot der weiteren Ansiedlung von Bengalen in den Chittagong Hill Tracts. Der Staatsgründer und erste Premierminister Sheikh Mujibur Rahman von der Awami League versprach zwar die Anerkennung der Rechte der indigenen Bevölkerung, für ihn waren sie jedoch in erster Linie Bengalen. Keine der Forderungen wurde in die neue Verfassung aufgenommen. Unter diesen Vorzeichen gründete sich am 15. Februar 1973 die Parbatya Chattagram Jana-Samhati Samiti (Vereinigung der Solidarität der Völker der Chittagong Hill Tracts, PCJSS) unter der Führung von M. N. Larma. Dessen militanter Flügel, die Shanti Bahini (Friedensarmee), wurde etwas später im gleichen Jahr aus der Taufe gehoben, begann jedoch seine gewaltsamen Aktivitäten erst 1976. Der Widerstand gegen die Übermacht des bengalischen Nationalismus, aktiv gefördert durch die PCJSS, kreierte eine Identität der

indigenen Völker, jhumma<sup>10</sup>, die jedoch über die politische Ebene nicht hinausgeht und als äußerst fragil anzusehen ist. Wie die PCJSS waren auch die Shanti Bahini von den Chakmas dominiert, was kleinere Gruppen marginalisierte wenn auch nicht gänzlich ausschloss. Persönliche und innerethnische Rivalitäten führten schließlich zur Abspaltung der Jana Sanghati Samiti und gipfelten 1983 in der Ermordung M.N. Larmas.

Die Ermordung Mujibur Rahmans 1975 stellte eine entscheidende Wende für die PCJSS dar. M.N. Larma setzte sich nach Indien ab, und die Shanti Bahini begann mit ihren militärischen Operationen im Kampf um die Autonomie der Chittagong Hill Tracts, was den Beginn von über 20 Jahren Guerillakrieg markierte.

Alle nachfolgenden Regierungen Bangladeshs versuchten, das Problem in den Chittagong Hill Tracts sowohl durch Verhandlungen als auch durch ökonomische Entwicklung wenn nicht zu lösen, dann doch zu entschärfen. Gleichzeitig wurde jedoch auch die Militarisierung der Region vorangetrieben und dadurch die Gewaltbereitschaft unter der indigenen Bevölkerung verstärkt.

Mit der ersten Machtübernahme der Bangladesh Nationalist Party (BNP) unter General Ziaur Rahman (1975-81) begann die Abkehr Bangladeshs vom Laizismus. Parallel dazu wurden weitere landlose bengalische Siedler in den Chittagong Hill Tracts mit Land versorgt, mit dem Ziel die demographischen Verhältnisse zuungunsten der Indigenen zu verändern. Unter Zia wurde aber auch das Chittagong Hill Tracts Development Board (CHTDB) ins Leben gerufen und angesehene Mitglieder der Chittagong Hill Tracts Bevölkerung als Berater nach Dhaka berufen. Doch der Plan, damit die Gunst der Chittagong Hill Tracts Bewohner zu gewinnen und den Einfluss der PCJSS zu unterminieren, ging nicht auf.

In den Jahren der Diktatur von General Ershad (1982-90) wurde der Islam offizielle Staatsreligion und weiter stark politisiert im Kampf gegen die Autonomiebewegung. Dies provozierte verstärkten Widerstand in den Chittagong Hill Tracts und sorgte für eine Intensivierung der Gewalt. Gleichzeitig begannen die ersten Verhandlungen zwischen Regierung und der PCJSS, jedoch ohne zufrieden stellende Ergebnisse für beide Parteien. 1989 wurde der Hill District Council Act verabschiedet, die den Angehörigen der indigenen Gruppen in Form von Distrikträten, in denen sie mehrheitlich vertreten waren mehr Kontrolle über die Distrikte gab. Auch die Aktivitäten des CHTDB wurden ausgeweitet und verzeichneten sogar kurzfristig ökonomische Erfolge.

Nach langen Jahren der Militärdiktatur war die erste demokratische Regierung unter Begum Khaleda Zia (1991-1996), Witwe von Ziaur Rahman, gewillt, die Situation friedlich zu lösen. Eine neunköpfige parlamentarische Untersuchungskommission wurde eingerichtet, um sich unter anderem dem sensiblen Thema Landrecht zu widmen. Außerdem wurden viele Flüchtlinge nachträglich entschädigt und Programme zur Befriedung ins Leben

---

<sup>10</sup> Jhum ist die Bezeichnung für den in der Bergregion praktizierten Brandrodungsfeldbau.

gerufen. Die allgemeine Beruhigung der Lage wurde weiter gefördert durch den 1992 von der PCJSS ausgerufenen einseitigen Waffenstillstand. Doch der anfängliche Schwung verebbte Mitte der 1990er Jahre, die Entschädigungszahlungen wurden ebenso gestoppt wie die Verhandlungen.

### **Das Friedensabkommen von 1996**

Mit dem Regierungswechsel von 1996 kam, erstmals seit der Ermordung Mujibur Rahmans, die Awami Liga wieder an der Macht. Die neue Premierministerin Sheik Hasina Wajed, Tochter des Staatsgründers, belebte den Friedensprozess erneut. Er gipfelte am 2. Dezember 1997 im Friedensabkommen. Vorausgegangen waren zähe Verhandlungen einer neuen parlamentarischen Kommission sowie erhebliche Verbesserungen in den Beziehungen Bangladeshs zu Indien, welches seit Jahren die Shanti Bahini finanziell und militärisch unterstützte. Angeblich hatten die verschiedenen Militärdiktaturen Bangladeshs über Jahre hinweg Pakistan mit Geheimdienstinformationen und militärischem Material versorgt, mit denen diese wiederum die Separatisten im Nordosten Indiens unterstützt haben sollen. Mit der Unterstützung des Widerstands in den Chittagong Hill Tracts stellte Indien quasi einen Ausgleich her und soll für das Abkommen mit der Awami League (AL) seinen Segen gegeben haben.<sup>11</sup>

Das Abkommen beinhaltete die Einrichtung eines Regional Council, dem die Verantwortung für Ordnung und Sicherheit in den Chittagong Hill Tracts sowie für Steuereintreibung und die Entwicklung der Region übertragen wurde. Laut Abkommen, muss die Zentralregierung den Regional Council von nun an bei allen, die indigene Bevölkerung betreffenden, Entscheidungen konsultieren. Der Rat besteht aus 22 Mitgliedern, davon 14 Angehörige der indigenen Gruppen, mit Shantu Larma an der Spitze. Die Distrikträte wurden weiter gestärkt. Außerdem wurde ein Ministerium für die Angelegenheiten der Chittagong Hill Tracts unter der Leitung eines Indigenen eingerichtet. Dem Minister zur Seite gestellt ist ein Beratungskomitee. Obwohl eine konkrete Aufgabenbeschreibung des Ministeriums ausblieb, hoffte man, es würde sich als Vermittler und damit zu einer effektiven Interessensvertretung der Chittagong Hill Tracts Bevölkerung in Dhaka entwickeln.

Den meisten Zündstoff des Abkommens enthielt die geplante Einrichtung einer Landkommission. Diese sollte auf der Basis einer Untersuchung den Anspruch auf Land regeln und rechtlich verankern. Mittlerweile hatten viele bengalische Siedler die einheimische Bevölkerung in den Chittagong Hill Tracts von ihrem Land verdrängt. Jedoch können weder die einen noch die anderen ihre Ansprüche rechtlich nachweisen.

Ein weiterer wichtiger Punkt war der Beschluss, das bengalische Militär aus allen in den Chittagong Hill Tracts vorübergehend eingerichteten Lagern abzuziehen. Bestehen bleiben

---

<sup>11</sup> Mehr zur Rolle Indiens in dem Konflikt findet sich in Rashiduzzaman 1998.

sollten lediglich die permanenten Lager in den Distrikthauptstädten und die Bangladesh Rifles, eine Art paramilitärische Grenztruppe. Die Kämpfer der Shanti Bahini wurden unter der Bedingung einer generellen Amnestie und einer Abfindung entwaffnet, 1999 lösten sie sich vorerst offiziell auf. Viele von ihnen befinden sich nun in einflussreichen politischen Positionen. Da nie eine vollständige Zählung der Rebellen stattgefunden hat, kann jedoch nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob sich tatsächlich alle vom Kämpferleben verabschiedet haben.

Doch die Unterzeichnung des Friedensabkommens stieß nicht überall auf Zustimmung. Obwohl sie während ihrer Regierungszeit selbst die Lösung der Probleme vorangetrieben hatte, lehnte die BNP das Abkommen von vornherein als verfassungswidrig ab. Sie behauptete, die nationale Einheit und Autorität wäre durch die weitgehenden Machtbefugnisse der Distrikträte und vor allem des Regional Councils gefährdet. So kündigte sie erst an, es im Falle ihrer Regierungsübernahme sofort rückgängig zu machen, schwächte diesen Standpunkt später jedoch wieder ab. Die Angewohnheit der Opposition, Entscheidungen der jeweiligen Regierung aus rein parteitaktischen Gründen zu torpedieren, ist in Bangladesh ein beliebtes Instrument, die Stimmung anzuheizen und auf Stimmenfang zu gehen. Das gilt im Übrigen für die BNP genauso, wie für die Awami League. Jedoch kann man nicht leugnen, dass das Friedensabkommen wohl insgesamt breitere Zustimmung gefunden hätte, wenn in der Kommission, die das Abkommen im Namen der Regierung unterzeichnete, auch Mitglieder der Opposition vertreten gewesen wären. Zumal es nicht allein auf den Verhandlungen der AL-Regierung, sondern bereits vorangegangener Bemühungen basierte.

Auch innerhalb der indigenen Gruppen wurde der Friedensprozess nicht einstimmig begrüßt. Für viele stellte das Abkommen lediglich ein Minimum an Entgegenkommen dar. So wurde weder ihrem lang gehegten Wunsch nach Aussiedlung aller bengalischen Siedler stattgegeben noch der gewünschte Autonomiestatus gewährt. Vor allem störten sich andere politische Organisationen, wie Frauen- und Studierendenverbände, an dem Alleinvertretungsanspruch der von Chakmas dominierten PCJSS. International wurde das Abkommen jedoch begrüßt und mit reichlichen finanziellen Zusagen für Entwicklungshilfe in der Region belohnt.

### **Nach dem Friedensabkommen**

Sieben Jahre nach dem Abkommen hängt der Friedensprozess am seidenen Faden. Zentrale Punkte des Abkommens wie die Entmilitarisierung, die vollständige Entschädigung von Vertriebenen sowie die Einrichtung der Landkommission sind weder von der Awami Liga noch von der seit 2001 regierenden BNP umgesetzt worden. Institutionen wie etwa das Ministerium für Chittagong Hill Tracts Angelegenheiten oder der Regional Council wurden zwar eingerichtet, sind aber nicht in der Lage effektiv zu arbeiten. Die zentrale Konfliktlinie zwischen der indigenen Bevölkerung und der Zentralregierung bzw. den von dieser dort angesiedelten Bengalen wird zunehmend

überlagert von innerethnischen Auseinandersetzungen um Macht und Ressourcen. Die Machtaufteilung unter den verschiedenen ethnischen Gruppen innerhalb der Räte zugunsten der größeren Gruppen, sorgt für Spannungen und Unzufriedenheit bei den kleineren Gruppen.

Die Bevölkerung der Chittagong Hill Tracts will nicht ernsthaft zurück zur Gewalt, doch vor dem Hintergrund andauernder Menschenrechtsverletzungen und nicht eingehaltener Versprechen, fällt es den Befürwortern des Friedensabkommens um Shantu Larma's PCJSS zunehmend schwer, auf Kurs zu bleiben. Anlässlich des 6. Jahrestages des Abkommens organisierte Larma Ende 2003 öffentliche Streiks (hartals). Er warf der Regierung in Dhaka mangelnden Willen zur Umsetzung des Abkommens vor und drohte mit weiteren Massenprotesten. Doch wie lange kann Larma, der von Widersachern bereits als Verräter bezeichnet wird, das Abkommen noch weiter glaubwürdig verteidigen? Rivalisierende Kräfte wie die nach dem Abkommen gegründete United People's Democratic Front (UDPF), eine Abspaltung der PCJSS, sehen sich gestärkt in ihren Bestrebungen nach vollständiger Autonomie für die Chittagong Hill Tracts. Sie führen militärische Untergrundaktionen fort, die sich jedoch zunehmend auch gegen die eigene Bevölkerung richten. Im Februar 2001 entführten Anhänger der UPDF zudem vier ausländische Ingenieure, drei Briten und einen Dänen, im Bezirk Rangamati und ließen sie einen Monat später wieder frei, ob mit oder ohne die geforderten 1,6 Millionen ist nicht offiziell bekannt.

Eine vollständige Abspaltung von Bangladesh wäre weder im Interesse der Regierung noch der Chittagong Hill Tracts. Aus sicherheitspolitischer Perspektive sind die Chittagong Hill Tracts auf eine gewisse Militärpräsenz angewiesen. Die Sezessionskämpfe in den nordindischen Unionsstaaten sowie die undurchsichtige Lage an der burmesischen Grenze mit einer hohen Konzentration an Kriminalität, Drogen und Waffenschmuggel sorgen immer wieder für Unruhe in der Bergregion. Betroffen von der instabilen Lage in der Region ist natürlich auch die wirtschaftliche Entwicklung. Die Gewinnung und Export von Rohstoffen kann nur unter friedlichen und sicheren Bedingungen ablaufen. Auch die großen Potentiale des Hafens von Chittagong können nur dann ausgeschöpft werden. Nicht nur Nepal und Bhutan könnten ihre Transporte über Chittagong abwickeln, auch für den Norden Indiens wäre diese Variante lukrativer als der Umweg nach Kolkata.

Die indigen dominierte Verwaltung und die politische Führung der Chittagong Hill Tracts muss unter Beweis stellen, dass sie die nationale Integrität keinesfalls in Frage stellen und das sie in der Lage ist, die Interessen der verschiedenen ethnischen Gruppen im Sinne der gesamten Entwicklung der Region zusammenzubringen. Gleichzeitig muss auch die nicht-indigene Bevölkerung mit einbezogen werden. Auf der anderen Seite muss die Regierung in Dhaka ihre passive Politik aufgeben und die vollständige Umsetzung des Friedensabkommens betreiben, um den militanten Kräften in den Chittagong Hill Tracts nicht weiter in die Hände zu spielen und die eingesetzten Strukturen zu stärken. Solange der politische Wille zur Lösung des Konflikts, insbesondere in Dhaka, sich aber nicht

durchsetzt, wird sich die Lage nicht verbessern. Vielmehr ist zu befürchten, dass sich die Gewalt erneut durchsetzen könnte.

### Literatur

- Amnesty International (2000): *Bangladesh. Human Rights in the Chittagong Hill Tracts*, [http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA130012000ENGLISH/\\$File/ASA1300100.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA130012000ENGLISH/$File/ASA1300100.pdf)
- Gerharz, Eva: *The Construction of Identities. The Case of the Chittagong Hill Tracts in Bangladesh*, Universität Bielefeld, <http://www.uni-bielefeld.de/sdrc/teaching/lehrforschungen/gerharz.pdf>
- Gerharz, Eva (2001): *Ambivalences of Development Cooperation in Post-Conflict Regions. Ethnicity in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*. Universität Bielefeld: Diplomarbeit in Soziologie.
- Rashiduzzaman, M. (1998). „Bangladesh’s Chittagong Hill Tracts Peace Accord: Institutional Features and Strategic Concern”, in: *Asian Survey*, Nr. 7, Vol. 38, S.653-670.
- Adnan, Shapan (2004). *Migration, Land Alienation and Ethnic Conflict. Causes of Poverty in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh*, Dhaka: Research and Advisory Services.
- Shelly, Mizamur Rahman (1992). *The Chittagong Hill Tracts of Bangladesh: The Untold Story*, Dhaka: Centre for Development Research.
- „Vertrieben – Vertrag unterschrieben – und jetzt vergessen? Die Chittagong Hill Tracts nach dem Friedensvertrag, in: *Netz e.V. Bangladesch Zeitschrift*, 2/2001, [http://www.netz-bangladesh.de/pics/download/ZS\\_Chittagong\\_Hill\\_Tracts.pdf](http://www.netz-bangladesh.de/pics/download/ZS_Chittagong_Hill_Tracts.pdf)

## Die Autorinnen und Autoren

**Christine Bigdon** promoviert derzeit in der Abteilung Politische Wissenschaft des Südasiens-Instituts der Universität Heidelberg zu „Good Governance und Konflikttransformation in Sri Lanka“. Von 2000-2002 leitete sie die Außenstelle des Südasiens-Instituts in Colombo, Sri Lanka. Kontakt: [christine.bigdon@web.de](mailto:christine.bigdon@web.de)

**Anja Fischer** studierte Ethnologie und Politologie an der Freien Universität Berlin. Im Sommer 2004 hat sie ihren Master in Development Anthropology an der Sussex University Brighton erworben. Bis Februar 2005 arbeitet sie an einer Studie für die GTZ im westafrikanischen Burkina Faso. Kontakt: [anja.fischer@suedasien-online.de](mailto:anja.fischer@suedasien-online.de)

**Markus Keck** studiert Geographie, Politikwissenschaft und Ethnologie an der Universität zu Köln. Nach mehreren Reisen durch Osteuropa, Nordafrika, Mittel- und Südamerika, hat er für sieben Monate in Nepal gelebt und gearbeitet.

**Katharina Schneider** studiert seit 1999 Ethnologie, Politikwissenschaften und Germanistik an der Universität Köln. Sie beschäftigt sich seit Anfang 2002 mit Kashmir und dem anhaltenden Konflikt um die Gebirgsregion. Kontakt: [katharinaschneider@suedasien.info](mailto:katharinaschneider@suedasien.info)

**Dr. Diethelm Weidemann** ist emeritierter Professor für Theorie und Geschichte der internationalen Beziehungen in Asien an der Humboldt-Universität Berlin und Mitglied im Vorstand des Deutsch-Pakistanischen Forums.