

Gewalt in der Politik: Die Bedeutung kultureller Rahmung von State- und Nation-building in Malay(si)a und Indonesien

Peter Kreuzer

In 1963 Malaya and Indonesia completed two projects of state-enlargement, incorporating new territories inhabited by people of different ethno-cultural affiliation into the larger whole of the young states. The styles of integration differed dramatically. I argue that these differences can be explained by taking recourse to the different cultural frames applied to political conflict resolution which were developed during the decades of decolonization and the early years of state- and nation-building. Although the Malay political elite took recourse to an ethno-cultural foundation for state- and nation-building, whereas the Indonesian nationalists turned to the civic variant of nationalism, the outcomes in the processes of policy-making, measured in either degree of violence or democratic participation and representation, contradict the traditional expectations held about different varieties of nationalism. As can be seen in either the early processes of state- and nation-building during the 1940s and 50s or the later efforts at state-enlargement, the ethnocultural foundation proved to be not only more peaceful, but also more democratic. This success is to a large degree dependent on the separation of State and Nation, of devising the state as a rational instrument in an multi-national endeavour at peaceful and cooperative coexistence of ethno-culturally defined "nations".

1 Einleitung: Unterschiedliche Wege der Inkorporation von Territorien und Völkern

In den frühen 1960er-Jahren des letzten Jahrhunderts gliederten Malaya und Indonesien neue Territorien in ihre Staatsgebiete ein. Mit dem Zusammenschluss von Malaya mit Singapur, Sabah und Sarawak entstand 1963 die Föderation Malaysia. Im gleichen Jahr übernahm Indonesien nach einem kurzen UN-Intermezzo die Kontrolle über West-Papua.

Während der Weg von Malaya zu Malaysia durch friedfertige und faire Verhandlungen zwischen allen Konfliktparteien gekennzeichnet war, erfolgte die indonesische Besetzung West Papuas nach einem autoritären und gewaltförmigen Muster. Im malay(s)ischen Fall finden wir sowohl ein hohes Maß an Transparenz als auch an öffentlicher Partizipation. Es kann davon ausgegangen werden, dass die große Mehrheit der Bevölkerung der "neuen Gebiete" Sabah, Sarawak und Singapur dem Zusammenschluss positiv gegenüberstand; ein Zusammenschluss, der "problemlos" in demokratischer parlamentarischer Politik, mit durchgängig friedfertigem Konfliktmanagement und hohen ökonomischen Wachstumsraten mündete. Demgegen-

über stellte das West Papua kontrollierende indonesische Militär vielfach mit Gewalt sicher, dass abweichende Stimmen, die gegen den Anschluss plädierten, nicht zu Wort kamen.

In beiden Fällen folgten auf den Zusammen- bzw. Anschluss politische Krisen, in denen die relative Bedeutung von nationalem Zentrum und Region zur Debatte stand. In Sabah und Sarawak führten Kabinettskrisen zum Sturz der Regierungschefs.¹ In beiden Fällen war die nationale Regierung involviert, was Kritiker zu dem Schluss führte, dass Kuala Lumpur erfolgreich die Spielregeln zu den eigenen Gunsten verschoben hätte. Zeitgleich kämpften Lee Kuan Yew und Tunjku Abdul Rahman um die Spielregeln des neuen Staates, ein Konflikt, der schließlich zum Ausschluss Singapurs führte. Wie immer man diese Krisen einschätzen mag, es bleibt festzuhalten, dass sie im Rahmen politischer Verhaltensmuster bearbeitet und letztlich gelöst wurden, die sich von denen vieler westlicher Demokratien nicht unterschieden. Demgegenüber kam mit der Ankunft von UN-Truppen im Oktober 1962 auf West Papua das politische Leben zum Stillstand. Unter den Augen der UN wurden Gegner des Zusammenschlusses von indonesischen Sicherheitskräften inhaftiert und gefoltert. Nach dem Transfer der Kontrolle an Indonesien am 1. Mai 1963 arbeiteten die Sicherheitsdienste auch mit dem Mittel des Mordes, um sich unbequemer Kritiker zu entledigen.² Bis vor wenigen Jahren stand West Papua de facto unter der vollständigen Kontrolle der Streitkräfte; zivile Politik fand nicht statt.

Was einen Vergleich jenseits des rein historischen Interesses auch für die Gegenwart bedeutsam macht, ist, dass die in den beiden Fällen sichtbar werdenden Perzeptions- und Handlungsmuster modellhaft stehen für politische Konfliktlösung in diesen beiden Ländern, nicht nur in den 1950er- und 1960er-Jahren, sondern weit darüber hinaus bis in die Gegenwart.

Hier wird argumentiert, dass sich in den spezifischen Pfaden der Entkolonisierung und des anschließenden State- und Nation-building eigene traditionelle, kulturelle Ordnungsmuster sowie aus geografischen, ökonomischen und sozio-strukturellen Gegebenheiten resultierende Charakteristika gesellschaftlicher und politischer Ordnung mit den durch die Kolonialmächte induzierten Strukturierungen von Modernisierung und Entwicklung zu je eigenen Konfliktkulturen und -praxen amalgamiert haben. Von herausragender Bedeutung für die Verarbeitung politischer Konflikte war dabei nicht die Frage demokratischer oder autoritärer Ordnung per se – immerhin wählten die beiden jungen Nationen eine demokratische Regierungsform – sondern das Nationsverständnis. Die politische Elite Malayas baute den neuen Staat auf der Grundlage eines weitgehend ethno-kulturellen Nationsbegriffs auf, hielt jedoch die Dimension der Nation von der des Staates getrennt.³ Demgegenüber wurde

¹ Zu diesen Krisen siehe z.B. Robert S. Milne, Kanagaratnam J. Ratnam: *Malaysia – New States in a New Nation: Political Development of Sarawak and Sabah in Malaysia*, London 1974, S. 215-235.

² Siehe hierzu z.B. Robin Osborne: *Indonesia's Secret War: The guerilla struggle in Irian Jaya*, Sydney, London, Boston 1985.

³ Das malaiische Nationsverständnis ähnelt dem Smiths, der Nation bestimmt als "a named human population sharing an historic territory, common myths and historical memories, a mass, public culture, a common economy and common legal rights and duties for all members" und betont, dass eine derartige Definition der Nation "sets it clearly apart from any conception of the state" (Anthony D.

Indonesien von den nationalistischen Eliten als Staatsbürgernation konzipiert. Überraschenderweise erwies sich das malaiische Experiment, das das ethnische Fundament kollektiver Identität bejahte und darauf einen "multi-nationalen" Staat errichtete, als stabiler und besser imstande, politische Teilhabe der gesellschaftlichen Gruppen sicherzustellen, als die indonesische Variante, die sehr schnell nicht nur in ein führerzentriertes Staatsgebilde, sondern auch in der vollständigen Negation individueller und Gruppenrechte gegenüber dem nationalen politischen Gemeinwesen mündete. Sowohl der eminent gewalttätig verlaufende Austritt Osttimors wie die immer noch offenen Fragen der Grenzen Indonesiens in West Papua und Aceh, aber auch die teilweise bis zur physischen Vernichtung der Gegner geführten innenpolitischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre zeigen, dass selbst nach Jahrzehnten des "Nation-building" noch nicht einmal ein Konsens über die normativen Grundlagen des Staatswesens existiert. Trotz drei Jahrzehnte währender autoritärer Herrschaft ist der Staat jenseits seiner martialischen Hülle ein typischer schwacher Staat, allerdings kein "failed state". Die indonesische Erfahrung verläuft damit parallel zur Erfahrung vieler Versuche demokratischer Gemeinwesenbildung, die in den jungen Nationen Afrikas und Asiens in den 1950er-Jahren unternommen wurden.

In Vorwegnahme der Desillusionierung, die in der Transformationsforschung der späten 1990er-Jahre des letzten Jahrhunderts herrschte, hat Rupert Emerson schon 1960 in einer klassischen Studie über den Weg "From Empire to Nation" ein Resümee der ersten Runde des Aufbaus von Demokratien gezogen:

The real success of democracy has been confined to some of the peoples living in or stemming from Western Europe: the British, the Irish, the Belgians and Dutch, the Scandinavians, the Swiss, more dubiously the French, and overseas, the peoples of the United States and the older British Dominions. With these central exceptions each of the successive waves of democratic experimentation has ended in over-all failure. ... The statistical odds against the survival of democracy outside the small circle of Western European peoples and their descendants overseas seem overwhelming.⁴

2 Ein Vergleich der Konfliktkulturen und -praktiken in Indonesien und Malaya

2.1 Vom kolonialen über das souveräne Malaya nach Malaysia

Malaysia ist das "Endergebnis" eines vielschrittigen Prozesses des State-building, in dessen Verlauf eine Anzahl kleiner unabhängiger Fürstentümer zunächst in ungleicher Form in einen umfassenderen kolonialen Rahmen integriert wurden. Gegen Ende der Kolonialzeit wurde dieses Konglomerat unterschiedlicher politischer Ord-

Smith: *National Identity*, London 1991, S. 14). Malaya und später Malaysia werden damit gerade nicht als Nationalstaaten imaginiert.

⁴ Rupert Emerson: *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples*, Cambridge Mass. 1960, S. 273.

nungen in einer Föderation zusammengebunden, die dann mit der Unabhängigkeit 1957 zum einzigen föderalen Staat der Region wurde.

Alle Schritte dieses komplexen und mehr als ein halbes Jahrhundert währenden Prozesses vollzogen sich auf eine im kolonialen Kontext ungewöhnlich kooperative und konstruktive Art und Weise. Auch die letztentscheidenden Verhandlungen zwischen den großen ethno-kulturellen Gruppen der "Malaien", "Chinesen" und "Inder" folgten einem kooperativen problemorientierten Design, in dem die Akteurskonstellation auf der Grundlage askriptiver Zuordnung gedacht und organisiert wurde. In komplexen Verhandlungen zwischen den ethno-kulturellen Eliten wurden letztlich allgemein akzeptable integrative Lösungen für die für alle Gruppen fundamentalen Problemstellungen von Sicherheit, Identität und Gleichheit/Gerechtigkeit entwickelt. In der Literatur findet diese enorme Leistung jedoch kaum die Aufmerksamkeit, die ihr gebührt.

2.2 Entwicklung und Wandel der Konfliktkultur und –praxis im späten kolonialen und frühen nachkolonialen Malaya

Möglich wurde das erfolgreiche malaiische State-building durch mehrere Entwicklungen auf der ideologisch-kulturellen Ebene, die im späten 19. Jahrhundert einsetzen. Seitdem finden wir einen beständigen Prozess der Re-Formierung der Konzepte politischer Führung, Macht und kollektiver Identität.

Die lokale Allmacht der Rajas war auf der malaiischen Halbinsel schon traditionell beschränkt durch ihre territorial begrenzte Natur, die jeden dieser Herrscher als Gleichen unter Gleichen neben die benachbarten Fürsten stellte. Macht und Führung standen damit zwar einerseits in einem kognitiven Rahmen der Totalität, gleichzeitig jedoch in einem realpolitischen Rahmen von Konflikt und Kooperation zwischen Gleichen. Im Unterschied zu Java fehlte auf der malaiischen Halbinsel der kognitive Rahmen totaler, territorial prinzipiell unbeschränkter Macht. Der malaiische partikularistische Blick auf die politische Ordnung fokussierte auf die einzelnen *Negeri*, nicht aber auf das übergeordnete *Negara*. Auch in den Wandlungsprozessen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts hatte die politische Orientierung an den partikularen *Negeri* Bestand, wohingegen die kulturelle Identität, zunächst auf der Eliteebene, zunehmend auf der Grundlage des gemeinsamen muslimischen Glaubens neu formiert wurde.⁵

⁵ Zu diesen und den folgenden Themen siehe detaillierter z.B.: Norton Ginsburg, Chester F. Roberts Jr.: *Malaya*, Seattle 1958; B. Simandjuntak: *Malayan Federalism, 1945-63*, Kuala Lumpur 1969; Gordon P. Means: *Malaysian Politics*, New York/London 1970, Tan Liok Ee: *The Rhetoric of Bangsa and Minzu: Community and Nation in Tension, The Malay Peninsula, 1900-1955*, (Monash University, Centre of Southeast Asian Studies, Working Paper 52) Clayton 1988; Ariffin Omar, Bangsa Melayu: *Malay Concepts of Democracy and Community 1945-1950*, Oxford et al 1993; Anthony Milner: *The Invention of Politics in Colonial Malaya: Contesting nationalism and the Expansion of the Public Sphere*, Cambridge 1995; und die klassische Studie von J.M. Gullick: *Indigenous Political Systems of Western Malaya*, London 1958. Einen hervorragenden vergleichenden Überblick gibt Robert W. Hefner: "Introduction: Multiculturalism and Citizenship in Malaysia, Singapore, and Indonesia", in: Robert W. Hefner (Hrsg.): *The Politics of Multiculturalism: Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore, and Indonesia*, Honolulu 2001, S. 1-58; siehe auch: Shamsul A.B.: "Bureaucratic Management of Identity in a Modern State: "Malayness" in Postwar Malaysia", sowie:

Die Übernahme der westlichen Konzepte von Rasse und Abstammung führte seit den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer signifikanten Umformung der politischen und insbesondere der kulturellen Identitätsgruppen. Zunehmend wurde der religiöse Rahmen durch einen konkurrierenden ethnischen Rahmen (*Bangsa Melayu*) überlagert, ein Prozess, der schließlich zu einer (freilich nur partiellen) Verschmelzung führte: der muslimische Glaube wurde zu einem zentralen Kriterium einer auf Abstammung gründenden, malaiischen Identität. Interessanterweise findet sich kein entsprechendes Pendant in Bezug auf die politische Identität. Beinahe alle malaiischen Reformer hielten am Primat der *Negeri* fest. Die kulturelle malaiische "Nation" wurde nicht durch eine entsprechende politische "Nation" komplettiert. Damit blieb auch die Stellung der institutionellen Repräsentation der *Negeri* – die traditionellen Herrscher – weitgehend intakt. Da von diesen aber keiner einen überlegenen Status für sich reklamieren konnte, war das "natürliche" Ergebnis der Malaiisierung nach dem Zweiten Weltkrieg ein Rat der Gleichen und die außergewöhnliche Praxis der Rotation des Primus inter Pares.

Diese Differenz zwischen kulturellem und politischem Identitätskonzept ermöglichte es den malaiischen Eliten nach der Rückkehr der Briten im Jahr 1945, die Identitätsproblematik auf nicht exklusive Art zu denken. Unterschiedlich formierte politisch relevante Identitäten konnten gleichzeitig akzeptiert werden. Dies erlaubte es den verschiedenen widerstreitenden gesellschaftlichen Großgruppen, unter Beibehaltung der eigenen "primordialen" Identität, in einem gemeinsamen Versuch des State-building zusammenzuarbeiten.

Seit Beginn dieses Prozesses nahm das Gros der malaiischen politischen Akteure – ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit – ethnische und religiöse Identitäten ernst. Sie zielten nicht darauf ab, sie durch eine fiktive erfundene nationale Identität zu ersetzen. Vielmehr waren sich die chinesischen und malaiischen konservativen Eliten darin einig, Gemeinschaft in ethno-kultureller Terminologie zu fassen. Politische Loyalität schuldete jeder zunächst seiner eigenen Identitätsgruppe (*bangsa* bzw. *minzu*). Diese Loyalitätsgruppen waren jedoch gerade nicht mit Staat, Gesellschaft oder Nation identisch. Der malaiische Staat wurde als ein Gemeinschaftsprojekt mehrerer klar umrissener Gruppen definiert, auch wenn dem malaiischen Segment der Bevölkerung als den Besitzern des malaiischen Landes (*Tanah Melayu*) auf der symbolischen Ebene das Primat zukam. Damit wurde der politische Raum als multi-ethnische Arena konzipiert, das Land selbst jedoch als Erbe einer Gruppe gefasst. Trotz der darin angelegten Hierarchisierung ermöglichte die konzeptionelle Trennung zwischen Staat und Land die offene Austragung von inter-Gruppen Konflikten, weil im politischen Raum subnationale ethno-kulturelle Gruppenbildung und Interessenvertretung legitimiert waren. Eine umfassende malay(s)ische Nation, die

Anthony Milner: "Ideological Work in Constructing the Malay Majority", beide in: Dru C. Gladney (Hrsg.): *Making Majorities: Constituting the Nation in Japan, Korea, China, Malaysia, Fiji, Turkey, and the United States*, Stanford 1998, S. 135-150 bzw. 151-169. Eine aktuelle Analyse des Nachkriegs-Nation-building bis in die Gegenwart bietet: Cheah Boon Kheng: *Malaysia: The Making of a Nation*, Singapore 2002.

die anderen primären Identitätsgruppen ersetzt und aus dem politischen Raum verdrängt hätte, wurde zu keinem Zeitpunkt angedacht.⁶

In den folgenden Jahren wurden diese Konzepte in eine Praxis institutionell verankerter Machtteilung und –balance übersetzt, die vor allem darauf abzielte, Gruppenrechte sicherzustellen. Anders als in vielen vergleichbaren Fällen nachkolonialen State- und Nation-buildings legitimierten in Malaya die Eliten der großen kommunalistischen Gruppen ihre Autorität nicht über den Aufbau einer umfassenden nationalen Identität, sondern über die Erfolge beim State-building, die ihrerseits weitgehend über den sozio-ökonomischen Output gemessen wurden. Das spätkoloniale wie auch das junge souveräne Malaya zeichnet sich dadurch aus, dass zwar aktiv zum Zwecke optimierter Steuerung und Interessenrepräsentation eine Integration und Disziplinierung der großen subnationalen ethno-kulturellen Gruppen vollzogen wurde, jedoch *kein* Nation-building. An die Stelle der Integration über die Idee einer gemeinsamen Nation trat die über den gemeinsamen Staat. Hinter diesem standen auf der einen Seite staatsbürgerliche Konzepte, insofern, als dass alle Menschen, die für eine längere Zeit in Malaya lebten und bereit waren sich dem malaiischen Staat zu Loyalität zu verpflichten, als Bürger aufgenommen werden konnten – was binnen weniger Jahre in einer (fast) vollständigen staatsbürgerlichen Integration der chinesischen Immigranten resultierte. Auf der anderen Seite war Malaya in ethno-kulturellen Kategorien gefasst das Land der Malaien (*Tanah Melayu*), was die *Bangsa Melayu*, zur de facto Staatsnation machte. Dieses zweite Verständnis fand seinen prominentesten institutionellen Ausdruck in der Stellung des Islam als Staatsreligion und der symbolisch zentralen Position der traditionellen Herrscher.

Im Prozess des State-building verschmolzen die Eliten Malayas letztlich drei unterschiedliche Visionen von Nation und Staat in einem ambivalenten Konzept: Sie schufen einen multikulturellen Staat der, letztlich ungeachtet ihrer Herkunft, all den Menschen den Status von Staatsbürgern zuerkannte, die bereit waren ihm Treue zu schwören (1). Politik wurde jedoch in ethno-kulturellen Kategorien gedacht (2), politische Institutionen und staatliche Politik folgten diesem Denkmodell einer ethnisierten Polity. Das malaiische "Volk" wurde für politische Zwecke als Assemblage seiner ethno-kulturellen Untergruppen verstanden (3). Der politische Prozess hatte die Aufgabe, die Balance zwischen den unterschiedlichen Visionen und die Identitäts-, Sicherheits- und Wohlfahrtsinteressen aller gesellschaftlicher Gruppen sicherzustellen. Der Staat wurde weniger als Symbol souveräner Macht als vielmehr als rationales Instrument politischer Konfliktbearbeitung verstanden. Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich ein in hohem Maß regelgebundener und institutionenorientierter quasi-bürokratischer Politikstil. Alle Gruppen akzeptierten, dass alle Parteien eines Konflikts ein Recht auf Gehör und Teilhabe hatten; einig war man sich auch, dass jede Konfliktbearbeitung kompromissorientiert zu erfolgen hatte und die als legitim erachteten fundamentalen Interessen keiner Konfliktpartei beschädigt werden durften. Kompromiss war Ziel von Konfliktbearbeitung, nicht nur kurzfristige Taktik im Rahmen eines Versuchs maximalistische Positionen durchzusetzen. Da

⁶ Dieser doppelte Referenzrahmen findet sein Pendant im *minzu* und *guojia*-Konzept der konservativen chinesischen Elite, die die fundamentale Identitätsgruppe *minzu* askriptiv fassten als ethno-kulturell bestimmte Gruppe. Siehe hierzu: Tan 1988, a.a.O. (Fn 5), S. 45.

das Volk nicht als fiktive Einheit gedacht wurde, sondern nur als Summe seiner (ethno-kulturell bestimmten) Teile, konnte auch keine Partei unter Bezug auf einen behaupteten "Volkswillen" die anderen unterwerfen. Vielmehr wurde das kollektive Gute als das Gute bestimmt, das aus einer fairen Verhandlung konkurrierender Interessen resultierte: der größtmögliche gemeinsame Nenner, auf den alle partikularen Gruppeninteressen gebracht werden konnten.

Der "malaiische" Weg lässt sich knapp folgendermaßen zusammenfassen:

1. Priorität von State-building gegenüber Nation-building;
2. Akzeptanz der Gleichheit aller ethnischen Gruppen in Bezug auf die Legitimität fundamentaler Interessen von Identität, Sicherheit und Wohlfahrt;
3. Akzeptanz der Legitimität konfligierender, politisch bedeutsamer, kollektiver Identitäten
4. Anwendung eines Konfliktstils, der
 - a) auf Kompromisse zwischen ausbalancierten (nicht notwendigerweise gleichgewichtigen) kollektiven Akteuren abzielt, durch die die fundamentalen Interessen aller Parteien sichergestellt und gleichzeitig die größtmögliche Zahl von Forderungen erfüllt werden sollen und
 - b) ein Schwergewicht auf inter-elitäre, nicht-öffentliche Verfahrensweisen legt, breite politische Partizipation eher entmutigt oder doch zumindest institutionell zu kanalisieren strebt, mobilisatorische Strategien als illegitim ansieht.

2.3 Von Malaya nach Malaysia

Der skizzierte malaiische politische Konfliktstil lässt sich auch in allen Schritten, die zur Schaffung Malaysias geführt haben, aufzeigen.

Am 27. Mai 1961 eröffnete der malaiische Premierminister Tunku Abdul Rahman auf einer Pressekonferenz beinahe beiläufig, dass sein Land ein großes Interesse an einer intensivierten Kooperation mit Singapur und den britischen Kolonien auf Borneo habe.⁷ Dem Vorschlag folgten von malaiischer Seite vertrauensbildende Maßnahmen – Tunku Abdul Rahman besuchte mit dem damaligen *Yang di-Pertuan Agong*, dem gewählten König der malaiischen Föderation, Brunei und Sarawak, wo er mit Vertretern der kolonialen Administrationen aber auch der indigenen Eliten zusammentraf, um die Stimmung auszuloten und zu betonen, dass im Falle eines Zusammenschlusses die neuen Gliedstaaten gleichberechtigte Partner würden "of equal status, no more and no less than the other States now forming the Federation of Malaya. ... The days of imperialism are gone and it is not the intention of Malaya

⁷ Zum Prozess der Integration und der ersten Jahre in Malaysia siehe z.B.: James P. Ongkili: *The Borneo Response to Malaysia: 1961-63*, Singapore 1967; ders.: *Modernization in East Malaysia 1960-1970*, Kuala Lumpur/Singapore 1972; Robert S. Milne, Kanagaratnam J. Ratnam: *Malaysia – New States in a New Nation: Political Development of Sarawak and Sabah in Malaysia*, London 1974; Margaret Clark Roff: *The Politics of Belonging: Political Change in Sabah and Sarawak*, Kuala Lumpur/London/New York/Melbourne 1974.

to perpetuate or revive them."⁸ Trotz dieser Versicherungen lehnten alle indigenen Gruppen Britisch-Borneos die Vorschläge rundheraus ab und organisierten sich in einer gemeinsamen Front, um die Verwirklichung der Malaysia-Idee zu verhindern. Die Integration kleiner ethno-kultureller Minderheiten schien ihnen, wie die Nachbarländer Philippinen und Indonesien suggerierten, nur als hegemoniales Unterfangen denkbar zu sein, in dem sie die Opfer abgeben würden.

Diese Ablehnung führte zu intensivierten Überzeugungsversuchen von malaiischer Seite. Eine erste Möglichkeit ergab sich auf der Regionalkonferenz der Commonwealth Parliamentary Association, auf der es den Vertretern Malayas und dem kooperationsbegierigen Führer Singapurs Lee Kuan Yew im Gespräch gelang, die nicht verhandelbaren fundamentalen Positionen der borneanischen Vertreter in eine auf verhandelbaren Interessen basierende, politische Position zu verwandeln. Gemeinsam rief man zu diesem Zweck das Malaysia Solidarity Consultative Committee ins Leben, in dem alle Parteien, d.h. auch die indigenen Eliten aus Britisch-Borneo, gleichberechtigt vertreten waren. Der Vorsitz ging an Donald Stephens aus Sabah, einem der lautesten Kritiker des Planes. Durch diese letzte Entscheidung erlangten die borneanischen Eliten einen bedeutsamen Einfluss auf den gesamten Verhandlungsprozess. In den Gesprächen akzeptierte die malaiische Seite ohne Umstände, dass es aus symbolischen Gründen unabdingbar war, den Zusammenschluss nicht als Anschluss neuer Gebiete an Malaya darzustellen, sondern als eine Vereinigung gleichberechtigter Partner in einem neuen Staatswesen. Die dahinterstehende Idee speist sich aus einem auf Gruppen gewendeten Konzept der Staatsbürgernation, die als freier Zusammenschluss der sie konstituierenden zukünftigen Mitglieder gedacht ist. Doch nicht nur im symbolischen Bereich, sondern auch bei den "harten" Interessen setzten sich die "schwächsten" Parteien weitestgehend durch. Praktisch alle ihre Forderungen wurden ungeschmälert akzeptiert.

Parallel zu diesen Gesprächen initiierte die malaiische Regierung ein umfassendes Programm der Vertrauensbildung: Innerhalb von weniger als einem Jahr besuchten mehrere hundert politische Führer aus Sabah, Sarawak und Brunei Malaya, wo sie im Rahmen umfangreicher Besuchsprogramme auch Gespräche mit hochrangigen Bürokraten und Politikern führten.

Um sicherzustellen, dass der Vereinigungsprozess auch tatsächlich den Willen der Bevölkerung widerspiegelte, kamen Malaya und die britische Kolonialmacht überein, eine Kommission in die borneanischen Gebiete zu entsenden, die die Einstellungen der Bevölkerung eruieren sollte. Wären diese überwiegend negativ, so sollte der Verhandlungsprozess abgebrochen werden. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Cobbold-Kommission hielt in allen Distrikten von Sabah und Sarawak öffentliche Anhörungen ab, auf denen Vertreter von insgesamt beinahe 700 Gruppen zu Wort kamen. Mehr als 2.200 Gruppen aber auch Einzelpersonen reichten schriftliche Kommentare ein. Im Ergebnis ergab sich eine ungefähre Zweidrittel-Mehrheit für den Plan. Die Kommission stellte in ihrem Bericht trotzdem heraus, dass die Regierung von Malaya den Wünschen der borneanischen Elite weitestmöglich entgegen-

⁸ Tunku Abdul Rahman, zitiert nach Milne/Ratnam 1974, ebenda, S. 26.

kommen sollte, was von malaiischer Seite ohne Abstriche akzeptiert wurde.⁹ In für die Erarbeitung der neuen Verfassung neu eingerichteten Inter-Governmental-Committee (IGC) waren wiederum alle betroffenen Parteien als gleichberechtigte Verhandlungspartner vertreten. Die am 27. Februar 1963 veröffentlichten Verhandlungsergebnisse waren ein vollständiger Erfolg der borneanischen Vertreter. Als herausragende verfassungsrechtliche Garantien können gelten:

1. Die Bestimmungen, wonach der Islam die offizielle Religion und Malaiisch die zukünftige Staatssprache der Föderation Malaysia sind, gelten nicht für die borneanischen Gebiete. In Bezug auf die Sprache kam man überein, dass in den borneanischen Gebieten "for a period of ten years after Malaysia Day, and thereafter until the state legislatures otherwise provide, English should remain an official language"¹⁰.
2. Anders als alle anderen Gliedstaaten der Föderation sollten die borneanischen Staaten Binnenmigration kontrollieren können, so dass ohne Genehmigung durch die Regierung des Gliedstaats Bürger aus anderen Staaten der Föderation nicht sesshaft werden können. In Bezug auf die personelle Ausstattung der staatlichen Administration wurden den borneanischen Gebieten Sonderregelungen gewährt, so dass der Abzug der Briten nicht in eine Malaiisierung, sondern in einer Borneanisierung des Staatsdienstes enden sollte.
3. Die borneanischen Gebiete sollten, gemessen an ihrer Bevölkerungsstärke, im nationalen Parlament deutlich überrepräsentiert werden.¹¹
4. Letztlich wurde der Bumiputera-Begriff in seiner Bedeutung verschoben, so dass all die dem Wohl des malaiischen Bevölkerungsteils dienenden Maßnahmen auch den indigenen Bevölkerungsgruppen auf Borneo zugute kommen konnten.

Brunei entschied in letzter Minute der Föderation nicht beizutreten. Die Parlamente aller anderen Territorien ratifizierten innerhalb weniger Wochen den Vertragstext. Am 9. Juli 1963 wurde das "Agreement relating to Malaysia"¹² unterzeichnet und nur zweieinhalb Monate später die Staatsgründung gefeiert.

Mehrere Charakteristika des Vereinigungsprozesses stehen heraus:

1. Das transparente, regelgebundene institutionelle Setting, in dem die Verhandlungen abliefen wie auch die von Anfang an sichtbare Kompromissbe-

⁹ In ihren Empfehlungen umriss die Cobbold-Kommission noch einmal den kognitiven Rahmen, der bei den Verhandlungen unbedingt zu beachten sei: "from the outset, Malaysia should be regarded by all concerned as an association of partners, combining in the common interest to create a new nation but retaining their own individualities. ... I recommend that, in forthcoming negotiations, Governments should pay close attention to this point, both in its psychological and in its practical aspects." (Cobbold Commission Report 1962, S. 59 zitiert nach Ongkili 1967, a.a.O. (Fn 7), S. 67).

¹⁰ Ongkili, 1967, a.a.O. (Fn 7), S. 82.

¹¹ Das Parlament sollte 159 Abgeordnete umfassen, von denen nur 104 die Bevölkerung der früheren Föderation Malaya (ca. 9 Millionen Einwohner) vertreten sollten. Die borneanischen Gebiete erhielten bei nur ca. 1,5 Millionen Einwohnern 40 Sitze, während das ca. 1 Million Einwohner umfassende Singapur mit 15 Sitzen vorlieb nehmen sollte.

¹² Der komplette Text findet sich u.a. in Ongkili 1967, a.a.O. (Fn 7), S. 130-134.

- reitschaft der malaiischen Seite schufen eine vertrauensvolle Atmosphäre für die Verhandlungen.
2. Die malaiische Elite ging das Projekt auf der Grundlage eines pragmatischen Staats- und Nationskonzepts an. Staat und Nation wurden als wandelbare, künstliche Produkte der Einbildungskraft begriffen. Demgemäss konnte das notwendige State-building als ein bedürfnisorientierter Prozess betrachtet werden, in dessen Verlauf eine Vielzahl von Kompromissen denkbar ist.
 3. Die malaiische Elite akzeptierte von Anfang an, dass Identität, Sicherheit und Wohlfahrt der Konfliktparteien ein ontologischer Status zukommt, "which renders them unalterable and nonnegotiable".¹³ Sie akzeptierte von Anfang an, dass dieser Status den Bedürfnissen aller Gruppen zugesprochen werden musste. Zentrales Verhandlungsziel war folgerichtig eine "needs-based, *integrative* (win-win) solution – one in which the basic human needs of ... all sides are met."¹⁴
 4. Das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Staats- und Nationskonzepte wurde im Verhandlungsprozess neu justiert, so dass auch die borneanischen indigenen Gruppen, aber auch die dort ansässigen Chinesen integriert werden konnten.

3 Indonesien: Entkolonisierung und die Perpetuierung des Kampfes

3.1 Entwicklung und Wandel der Konfliktkultur und -praxis im späten kolonialen und frühen nachkolonialen Indonesien

Die indigene indonesische Elite wandte sich in den letzten Jahrzehnten niederländischer Kolonialherrschaft einer dezidiert anderen nationalen Vision zu als die malaiische. Es setzten sich umfassende und holistische Konzepte von Staat, Nation, Gesellschaft und Territorium durch. Einher mit einer maximalistischen territorialen Konzeption dominierte eine Vision unteilbarer Macht und totaler Zentrums-Orientierung. Der Nation-begründende Rekurs auf frühe javanische Imperien legitimierte auch die mit diesen Ordnungen verknüpften Konzepte politischer Macht und machte diese imperialen Ordnungen zu Modellen für den zukünftigen Nationalstaat. Der totale Machtanspruch des imperialen Zentrums war zu Zeiten des Srivijaya- und Majapahit-Reichs weitgehend von symbolischer Bedeutung, insoweit als ihre Durchsetzung nur im Nahbereich um das Herrschaftszentrum sichergestellt werden konnte. Im ideologischen Gewand des modernen Nationalstaats und unterfüttert mit den Herrschaftsmitteln der Moderne konnte eine gleichförmige Anwendung im ganzen "Reich" in Angriff genommen werden. Die moderne Staatsideologie Pancasila wurde als wiederbelebte indonesische Tradition dargestellt, als ideale, an die Moderne und die behaupteten indonesischen kulturellen Konstanten angepasste Ordnung. Die Wurzeln aller Neuerungen wurden in die indonesische Tradition verlegt, so dass sogar Demokratie letztlich als traditionelle indonesische Praxis be-

¹³ Kevin Avruch: *Culture and Conflict Resolution*, Washington DC 1998, S. 88.

¹⁴ Avruch 1998, ebenda, S. 89.

hauptet und entsprechend indigenisiert werden konnte. Mehrere hegemoniale Interpretationsmuster, die im Verlauf der späten Kolonialzeit entwickelt wurden und sich spätestens in den ersten Jahren der Republik durchsetzten, sind von besonderer Bedeutung.

Zunächst ist festzuhalten, dass die letztlich dominante Gruppe innerhalb der indonesischen Nationalisten von einer fundamentalen Identität von Staat und Gesellschaft ausging. Für sie konnte es jenseits des Staates, der als alldurchdringend konzeptionalisiert wurde, keine Gesellschaft geben. Der Staat wiederum wurde de facto auf seine Apex, auf das oberste Machtzentrum bezogen, was in letzter Konsequenz dazu führte, dass die Idee legitimer Rechte einzelner Teile der Gesellschaft bestritten und demgegenüber die unbedingte Hegemonie eines kollektiven Volkswillens behauptet wurde. Weder Konflikte noch die Existenz alternativer Machtzentren konnten toleriert werden, zeigten diese doch an, dass Macht noch nicht in ausreichendem Maß zentralisiert war. In einem derartigen Kontext konnte das Ziel von Konfliktbearbeitung nicht im Kompromiss zwischen den konkurrierenden Interessengruppen liegen, sondern nur in der Einbindung aller Gruppen in die vom Zentrum ausgehende Pyramide der Macht. Wo dies nicht in der Form von tatsächlicher Unterwerfung möglich erschien, galt es die widerstreitenden Machthaber zumindest symbolisch als Teile der vom Zentrum ausgehenden Machthierarchie einzubinden. Der umfassende Machthaber zeichnete sich vor allem aus durch die "ability to concentrate opposites".¹⁵ Das sichtbarste Zeichen von Macht ist damit die Fähigkeit der Unterwerfung. Da diese im Kontext eines schwachen Staates auf realpolitischer Ebene de facto nur gering ausgeprägt ist, gilt es zumindest auf symbolischer Ebene die Totalität der Macht durch Integration konkurrierender Machthaber bzw. Ordnungsmodelle zu signalisieren. Zur Illustration muss ein kurzer Hinweis auf das Weltbild und die Praxis Sukarnos genügen: Seit seinen politischen Anfängen in den 1920er-Jahren argumentierte er konsistent, dass Nationalismus, Religion und Kommunismus nicht nur miteinander versöhnt werden können, sondern letztlich auf das gleiche übergeordnete Gute abzielen. Damit behauptete Sukarno eine übergeordnete Stellung für sich: "Sukarno alone was whole, *sembada*, absorbing all within himself, making the syncretic conquest".¹⁶ Seine Aufgabe war es, die ideologische Vielheit zu reduzieren "to the *Ekasila*, the intrinsic Javanese oneness".¹⁷

Das institutionelle Pendant zu diesen ideologischen Integrationsbemühungen waren seine Versuche der Schaffung einer umfassenden Partei, der Partai Nasional in den 1920ern, der Marhaenistischen Partei in den 1930ern, der Putera der 1940er und schließlich der Partai Nasional Indonesia im August 1945. All diese Parteien galten als *das* Gegenstück zur Einheitlichkeit und Umfassendheit von Staat und Volk. Gegenpositionen mussten inkorporiert werden. Wo sich die Gegeneliten gegen die Umarmungstaktik wehrten, da mussten sie vernichtet werden. Kompromisse waren

¹⁵ Benedict R. O'G. Anderson: "The Idea of Power in Javanese Culture", in: Holt, Claire (Hrsg.): *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca 1972, S. 1-69, Zitat S. 14.

¹⁶ Anderson 1972, ebenda, S. 15.

¹⁷ Harry J. Benda: "Forword", in: Bernhard Dahm (Hrsg.): *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*, Ithaca/London 1969, S. viii.

nur möglich im Rahmen der "Tata, the cosmological order of the ancient Javane" .¹⁸

Diese ideologische Fixierung auf Synthese und Zentralisation fand ihr Gegenstück auch in dem Versuch des Aufbaus einer zentralisierten Verwaltung, bei dem die Nationalisten auf frühere niederländische Modelle zurückgreifen konnten. In deutlichem Unterschied zur dezentralisierten Verwaltung Britisch-Malayas war Niederländisch-Indien, und darin an erster Stelle Java, durch mehr als ein Jahrhundert zentralisierter Kolonialverwaltung durchdrungen worden. Die im kleinen Malaya vorfindbare Balance zwischen zentralisierenden (zentripetalen) und dezentralisierenden (zentrifugalen) Tendenzen politischer Organisation und staatlicher Administration weist in Indonesien kein Gegenstück auf. Seit den 30er-Jahren des 19. Jahrhunderts findet sich parallel zur zentral gesteuerten ökonomischen Durchdringung der Aufbau einer zentrums-orientierten Kolonialverwaltung.¹⁹

Dass nach der Unabhängigkeit die hinter dem Konzept der Vereinigten Staaten von Indonesien stehende Idee einer föderalen Ordnung schnell ad acta gelegt wurde, liegt so gesehen nicht nur daran, dass die Föderation als Versuch der Niederlande ihren Einfluss aufrechtzuerhalten interpretiert wurde, sondern auch daran, dass eine föderale Ordnung als inkompatibel zu den propagierten Idealen ungeteilter Macht, Herrschaft und Autorität gesehen wurde. Die anvisierte Form von Politik beinhaltete keine institutionell funktionsfähigen Verfahrensweisen der konstruktiven Verhandlung innergesellschaftlicher Interessenkonflikte. Der illiberale Weg des nation-building war von Sukarno 1945 gegangen worden, als es ihm gelang, Präsident ohne Verantwortlichkeit gegenüber der Legislative zu werden. Kluge Schachzüge anderer banden ihn zwar schnell wieder parlamentarisch ein, doch dieser Sieg der parlamentarischen Demokratie war nur kurzlebig. Regierung folgte Regierung und alle endeten in Chaos und Konfrontation. Die demokratischen Spielregeln wurden regelmäßig verletzt, Übereinkünfte gebrochen und wenn nötig die politische Arena gewechselt. Eine Vielzahl regionaler Rebellionen trugen das ihre zur Destabilisierung bei. 1957 war das indonesische Experiment mit der Demokratie gescheitert.

Nun kehrte Sukarno zu den von ihm schon in den 1940er vertretenen Konzepten einer "genuin indonesischen" gelenkten Variante der "Demokratie" zurück. Der Demokratie kam im Rahmen einer umfassenden monolithischen Weltanschauung ein klar umrissener Platz zu – sie hatte nicht den Austausch von widerstreitenden Ideen und deren regelgeleitete Verhandlung, sondern Einheitlichkeit zum Ziel. Aus fünf Prinzipien gesellschaftlicher Organisation wurden drei und daraus wiederum ein einziges, der Gotong Rojong Staat. Dieses Konzept steht nach Sukarnos Worten für "one endeavor, one act of service, one task *Gotong rojong* means toiling hard

¹⁸ Bernhard Dahm: *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*, Ithaca/London 1969, S. 374. Das von den Nationalisten benutzte Konzept totaler Macht war seinerseits eine Konstruktion des 19. Jahrhunderts, als einheimische Eliten zum Zwecke der Herrschaftssicherung unter niederländischer Ägide alte Konzepte reformulierten (siehe hierzu z.B. Martin Klein: *Javanismus und Herrschaft in Indonesien: Zum Zusammenhang von Kulturinterpretation und Ideologie*, (Humboldt-Universität, Institut für Asien- und Afrikawissenschaften, Südostasien Working Papers No. 6) Berlin, 1997).

¹⁹ Siehe hierzu z.B.: Heather Sutherland: *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*, Singapore/Kuala Lumpur/Hongkong 1980, S. 11.

together, seating hard together, a joint struggle to help one another".²⁰ Indonesien war zur Idee des Führerstaats zurückgekehrt, die in den letzten Tagen der japanischen Besetzung schon einmal prominente Befürworter gefunden hatte. Weil in solch einem Staat keine Differenz zwischen Staat und Gesellschaft existiert, bedarf es auch keiner garantierten Grund- und Freiheitsrechte. Der Einzelne ist dem Staat als organischer Teil untergeordnet und auf diesen verpflichtet.²¹ Die wiederholt verkündete Mission war die indonesische Revolution, die sich als Rückkehr des Reiches von Majapahit vollenden würde. In Bezug auf die Bearbeitung politischer Konflikte als besonders folgenreich erwies sich die in dieser Ideologie eingeschriebene Präferenz gewaltsamen Handelns. Das Streben nach nationaler Größe wurde fest verbunden mit einem Willen zu Gewalt, Kampf und Heldentum. Für Sukarno war Indonesien allein deshalb eine große Nation, weil es seine Unabhängigkeit nicht friedlich erlangt hatte:

We are not a nation that pleaded for independence. No, we are a nation that has waged a life and death struggle for independence, we are a nation tempered to the utmost in the struggle to build up independence, and we have emerged from this tempering as a nation that is mighty and strong. And this is, why, Friends, as I said just now, *we give thanks to the Almighty that fire rained upon us in this struggle of ours.*²²

Es bedarf kaum der Erwähnung, dass alle indonesischen Elitegruppen Indonesien als Einheitsstaat konzipierten. Ethno-kulturelle Fragmentierung musste überwunden werden und sollte in einer neuen *Bangsa Indonesia* aufgehen. Unter Sukarno wurde dem Nation-building gegenüber dem State-building Priorität eingeräumt. Erstes Ziel war es, ethno-kulturelle Identitäten zu depolitisieren und sie im politischen Raum durch die Blackbox der indonesischen Identität zu ersetzen. Die Bande, die das indonesische Volk einen sollten, können als weitgehend staatsbürgerlich gelten. Dieser staatsbürgerliche Nationalismus war jedoch in Bezug auf drei Aspekte illiberal: 1. war er intolerant gegenüber politischen Ansprüchen askriptiv verfasster Identitätsgruppen; 2. wurde das Volk als Kollektiv mit entsprechendem kollektiven Volkswillen gefasst, dem das Individuum untergeordnet war; 3. wurde die imaginierte Nation als Fortschreibung der javanischen Reiche begriffen, so dass javanische Geschichte zur nationalen Geschichte umdefiniert wurde. Damit aber wurde das Projekt des Nation-building von der Perspektive der vielen nicht-javanischen Minderheiten zu einem hegemonialen Projekt, mittels dessen die eigene Kultur und Geschichte marginalisiert sowie die Dominanz einer ethno-kulturellen Gruppe über alle anderen festgeschrieben und ideologisch unterfüttert werden sollte.²³

²⁰ Sukarno in: Herbert Feith, Lance Castles (Hrsg.): *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Ithaca/London 1970, S. 49; siehe auch: Sukarno: *Political Manifesto Republic of Indonesia of 17th August 1959*, Jakarta, o.J.

²¹ Siehe z.B. Supomo: "An Integralistic State, 31.5.1945", in: Feith/Castles (Hrsg.) 1970, ebenda, S. 188-192.

²² Sukarno: *The People's Command for the Liberation of West Irian 19.12.1961*, Jakarta, o.J., S. 6 (Hervorhebung P.K.).

²³ Clifford Geertz: "The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states", in: Clifford Geertz (Hrsg.): *Old societies and New States: The quest for modernity in Asia and Africa*, London 1963, S. 105-157, Zitat S. 109.

Die Unterschiede zum Nachbarn Malaya könnten sowohl in Bezug auf die Ziele als auch die legitimen Strategien der Politik kaum größer sein.

3.2 Die Vollendung der indonesischen Revolution durch die Unterwerfung West Papuas

Die indonesischen Ansprüche auf West Papua datieren auf das Jahr 1945, als die Führer der indonesischen Revolution die Grenzen des zukünftigen Indonesien debattierten. Letztlich setzte sich die auch von Sukarno getragene maximalistische Option mit deutlicher Mehrheit durch, wonach Indonesien das gesamte Territorium Niederländisch-Indiens einschließlich West Papua, aber auch Britisch-Borneo und das Gros der späteren Föderation Malaya sowie die portugiesische Kolonie Osttimor umfassen sollte. Legitimiert wurde die maximalistische Position auf zweifache Weise: als territorialer Ausdruck einer bestehenden "Charaktergemeinschaft" und als politischer Ausdruck einer naturgegebenen geographischen Ordnung:

The Indonesian Nation is the totality of all the human beings who, according to geopolitics ordained by God Almighty, live throughout the unity of the entire Indonesian archipelago from the northern tip of Sumatra to Irian. All of them, throughout the islands!²⁴

Aus dem natur- und gottgegebenen Charakter der Nation folgte zwangsläufig, dass ein Recht auf Selbstbestimmung für keine Gruppe innerhalb des indonesischen Nationalstaats bestehen konnte. Bei der Unabhängigkeitserklärung vom 17. August 1945 spielte diese maximalistische Position keine Rolle, doch sollte sie bei der Analyse des späteren außenpolitischen Verhaltens Indonesiens berücksichtigt werden. Sie umreißt genau die Territorien als Teile Indonesiens, gegenüber denen das unabhängige Indonesien in späteren Jahrzehnten Gewalt angewendet oder angedroht hat: West Papua, Osttimor und Britisch-Borneo (das spätere Ost-Malaysia). Die politischen Eliten der neuen Republik gaben sich bei der Unabhängigkeitserklärung mit der "abgespeckten" mittleren Position zufrieden, wonach Indonesien mit Niederländisch-Indien deckungsgleich sei und de facto konnte die Republik im Angesicht der niederländischen militärischen Offensive über Jahre hinweg froh sein, wenn sie wenigstens Java komplett und einige andere Inseln zu Teilen kontrollierte. Kaum hatten die niederländischen Truppen 1950 das Land verlassen, begannen aller Orten Aufstandsbewegungen, die erst Anfang der 1960er-Jahre als endgültig niedergeschlagen gelten können.

Vor diesem Hintergrund ist es kaum verwunderlich, dass die Zukunft West Papuas in den ersten Verhandlungen zwischen der Republik Indonesien und den Niederlanden keine prominente Rolle spielte. Im Vertrag von Lingadjati (3/1947) kamen die Vertragsparteien überein, dass das unabhängige Indonesien zwar das gesamte Territorium niederländisch Indiens umfassen sollte, dass diese Republik jedoch föderalen Charakter haben und die Bevölkerungen der verschiedenen Teile der Föderation das Recht haben sollten "not to join Indonesia at all. These rights of self-determination would have to be exercised 'by means of a democratic procedure', according to

²⁴ Sukarno: "The Birth of Pantja Sila 1.6.1945", in: Feith/Castles (Hrsg.) 1970, a.a.O. (Fn 20), S. 40-49, Zitat S. 42.

the agreement".²⁵ Ungeachtet des Vertrags setzte sich die Gewalt unvermindert fort. Nach zwei Jahren unentschiedenen Kampfes wurden die Vereinten Nationen in den Konflikt involviert. Unter massivem Druck der USA einigten sich die Konfliktparteien auf einen Vertragstext, wonach die Niederlande endgültig die Unabhängigkeit Indonesiens und die Republik Indonesien die föderale Staatsform akzeptierten. Die West Papua Frage wurde ausgeklammert; es wurde jedoch in Artikel 2 des Vertragstexts festgelegt, dass

the status quo of the residency of New Guinea shall be maintained with the stipulation that within a year from the date of transfer of sovereignty to the Republic of the United States of Indonesia the question of the political status of New Guinea be determined through negotiations between the Republic of the United States of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands.²⁶

Entsprechende Verhandlungen endeten ergebnislos. Indonesien versuchte die benachteiligte Verhandlungsposition dadurch auszugleichen, dass es die Konfliktarena durch Internationalisierung ausweitete. Verschiedentlich wurden Resolutionen in der Vollversammlung der VN eingebracht, die die Niederlande zum Nachgeben aufforderten. Nach anfänglichen Erfolgen drohte sich diese Strategie jedoch gegen Indonesien zu wenden, als die Niederlande mit dem Selbstbestimmungsrecht der Papua argumentierten. Schon 1950 vertraten sie die Position, dass sie in keine Verhandlungen über den zukünftigen Status dieses Territoriums eintreten würden, "without its inhabitants having the right to decide on their own political future".²⁷

Dieses Argument fand bei einer wachsenden Zahl neuer Staaten Gehör, insbesondere als die indonesischen Ansprüche genau das von den Niederlanden prononciert vorgetragene Recht auf Selbstbestimmung für die Papua negierten. Trotzdem gelang es Indonesien in den 1950er-Jahren, die Mehrheit der Vollversammlung hinter sich zu bringen. Als jedoch die Niederlande selbst, unter der Bedingung, dass das Recht auf Selbstbestimmung für die Papua gewahrt bliebe, ihre Bereitschaft zur Internationalisierung der West Papua-Frage bekundeten, ließ Indonesien die internationale Arena fallen und wechselte zur bilateralen Arena und zu einer Strategie der allmählichen Eskalation. 1957 wurde eine große Zahl niederländischer Unternehmungen verstaatlicht, Tausende von Niederländern mussten das Land verlassen, Sukarno begann mit einer immer schärferen Kriegsrhetorik die Bevölkerung auf eine notfalls militärische "Befreiung" West Papuas einzuschwören. 1961 schließlich erließ er seinen berühmten Befehl zur Befreiung von West Irian (West Papua), mit dem er einer möglichen Unabhängigkeit West Papuas zuvor kommen wollte. Er verkündete, dass Indonesien "shall not talk any more in the UN. ... Let us have a confrontation of strength vis-a-vis Dutch imperialism. Have a trial of strength I said, confrontation in all fields".²⁸

²⁵ Arend Lijphart: *The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea*, New Haven/London 1966, S. 11.

²⁶ Vertragstext zitiert nach Lijphart 1966, ebenda, S. 15.

²⁷ Der Vertreter der Niederlande bei den UN, Carl W. Shurmann, zitiert nach Hal Kosut (Hrsg.): *Indonesia: The Sukarno Years*, New York 1967, S. 51.

²⁸ Sukarno o.J., a.a.O. (Fn 22), S. 8-9. Gefordert waren nun absolute Kohäsion und Fokussierung auf das Ziel der Vollendung der Revolution durch die "Befreiung" West Papuas. Volk und Führer wurden zu diesem Zweck in einer mystischen Einheit verbunden, der Führer selbst war weniger Indivi-

Möglich geworden war der indonesische Strategiewechsel hin zur gewaltförmigen Lösung des West Papua Problems durch eine deutliche militärische Entspannung an der innenpolitischen Front. Im Sommer 1961 war die letzte der großen Rebellionen (auf Nord-Sulawesi) entscheidend geschlagen. Vereinzelt Kämpfe zogen sich zwar noch über Jahre hin, konnten die politische Führung jedoch nicht mehr daran hindern, die militärische Option einer Eroberung West Papuas ernsthaft ins Auge zu fassen.

Der auslösende Faktor,²⁹ der den Zeitpunkt des ersten Gewalteinsatzes erklärt, war die Übereinkunft von 60 Führern der Papua über den Namen, die Hymne und die Flagge für das anvisierte zukünftige unabhängige Irian Barat (West-Irian). Diese Übereinkunft war binnen weniger Tage vom *Volksraad* bestätigt worden und wenige Tage später, am 1.12.1961, wurde in einer offiziellen Zeremonie die neue Flagge neben der niederländischen Trikolore aufgezogen. Ein unabhängiges West Papua war nur noch eine Frage der Zeit – gerade drei Wochen später folgte Sukarnos Befehl, West Papua nötigenfalls auch mit Gewalt dem indonesischen Staat einzuverleiben. Innerhalb weniger Wochen folgten die ersten militärischen Zusammenstöße auf See. Gleichzeitig begann die Infiltration West Papuas durch indonesische paramilitärische Einheiten – eine Destabilisierungsstrategie, die nur zwei Jahre später im Versuch Malaysia zu vernichten auf Nordborneo wiederholt wurde.

Das Schicksal West Papuas wurde durch die Entscheidung der USA besiegelt, die indonesische Position zu akzeptieren. Indonesien war für die Strategen in Washington unendlich wichtiger als die Zukunft von "a few thousand square miles of cannibal land".³⁰ Die niederländische Herrschaft über West Papua endete am 1.10.1962. Nach kurzem UN-Intermezzo wurde das Territorium am 1.5.1963 an Indonesien übergeben.

Die fundamentalen Unterschiede zur Gründung Malaysias im gleichen Jahr 1963 sind offensichtlich. Sicherlich finden sich strukturelle Dissimilaritäten, die einen

dum als Ausdruck des kollektiven Volkswillens, der sich selbst zum gewaltsamen Handeln ermächtigt. Sukarno erklärte, dass "When I give the Command, in fact it is not Sukarno's Command to the Indonesian people, ... it is not the Command ... of the Commander in chief for the Liberation of West Irian. No! It is in fact the Command of the Indonesian people to the Indonesian people themselves." (Sukarno o.J., a.a.O. (Fn 22), S. 14-15).

²⁹ Vorausgegangen war ein für Indonesien dramatischer Wechsel der Mehrheiten in dem wichtigsten internationalen Gremium, der Vollversammlung der VN. Dort hatten die Niederlande ebenfalls im Jahr 1961 einen Plan eingebracht, wonach sie bereit waren, die Souveränität über West Papua an die VN oder jeden anderen Treuhänder mit Ausnahme Indonesiens abzugeben, wenn sichergestellt sei, dass es einen korrekten Akt der Selbstbestimmung für die Papua gebe. Zwar wurde dieser Vorschlag nicht zur Abstimmung gestellt, über zwei andere wurde jedoch abgestimmt. Dabei schnitt die Indonesien-freundliche Resolution, die keine Erwähnung vom Recht auf Selbstbestimmung machte, deutlich schlechter ab als die von der Brazzaville-Gruppe eingebrachte Indonesien-kritische Resolution, die den Papua ein Recht auf Selbstbestimmung zugestehen wollte (41 Ja-, 40 Nein-Stimmen, 21 Enthaltungen gegen 53 Ja-, 41 Nein-Stimmen und 9 Enthaltungen). Parallel dazu hatten die Niederlande schon seit den späten 1950er-Jahren eine Strategie beschleunigter ökonomischer und politischer Modernisierung betrieben, die auch den Aufbau gewählter politischer Institutionen einschloss. Konkret fanden im April 1961 Wahlen zum *Volksraad* statt, dessen Mitglieder damit als demokratisch legitimierte Vertreter des Volkes sprechen konnten.

³⁰ Memo of presidential adviser zitiert nach Robin Osborne: *Indonesia's secret war: The guerilla struggle in Irian Jaya*, North Sydney 1985, S. 27.

gewissen Teil der Unterschiede erklären können, das Gros der Differenz lässt sich jedoch am plausibelsten aus den fundamental unterschiedlichen Konfliktkulturen und Praktiken der Konfliktbearbeitung in den beiden Ländern erklären.

Mehrere Spezifika des indonesischen Konfliktverhaltens stechen heraus:

1. Die Bevölkerung des betroffenen Territoriums zählte nur als Objekt von Politik, bekam aber keinen eigenen Subjekt-Status zuerkannt.
2. Der Konflikt wurde als Null-Summenspiel konzeptionalisiert, das nur mit totalem Sieg (oder aber einer entsprechend totalen Niederlage) enden konnte. Kompromisse waren nur temporär (in Zeiten eigener Schwäche) im Rahmen der letztlich jedoch unverhandelbaren eigenen maximalistisch formulierten Position denkbar.
3. Vertrauensbildung figurierte weder als Strategie noch als Ziel politischen Handelns. Der Gegner wurde in Feindkategorien konzeptionalisiert, und der Konflikt entsprechend ausgetragen.
4. Die West-Papua Problematik wurde nicht für sich, sondern als (letzter) Schritt zur Vollendung indonesischen Revolution begriffen. Der Kampf um West Papua wurde damit, wie Sukarno betonte, zu einem schicksalhaften "heiligen Krieg".³¹
5. Die Instrumentalisierung des Konflikts in einem übergeordneten Drama um die Wiederherstellung indonesischer Größe führte dazu, dass alle möglichen Verhandlungs-Arenen zu Bühnen des indonesischen Dramas umfunktioniert wurden; sie dienten vor allem der Demonstration von Macht, unbedingtem Willen und Überzeugungen.

4 Konfliktwahrnehmung und Strategien der Bearbeitung im Kontrast

Die unterschiedlichen Konzepte von Macht, Staat, Volk, Nation und Gemeinschaft spiegeln sich direkt in den Ansätzen, die die politischen Eliten Malayas und Indonesiens in Bezug auf die Frage der Integration der neuen Territorien wählten.

Ausgangspunkt der malaiischen politischen Elite war die Annahme, dass alle Konfliktparteien ein Recht auf gleichberechtigte Beteiligung an Verhandlungen hatten. Der neue Staat Malaysia wurde als Ergebnis eines regelgeleiteten rationalen Verhandlungsprozesses begriffen, in dem die fundamentalen Interessen aller (ethno-kulturell bestimmter) Gruppen sichergestellt werden mussten: Sicherheit, Identität, Wohlfahrt.

Während die malaiische politische Elite akzeptierte, dass der anvisierte Zusammenschluss im internationalen Rahmen zu verhandeln ist, agierte Indonesien, als sei die Zukunft West Papuas eine rein innere Angelegenheit. Kompromisslos wurde argumentiert, dass West Papua Teil Indonesiens sei, mithin dessen Bevölkerung nicht über ein Selbstbestimmungsrecht verfüge und der Status quo nur als Verletzung

³¹ Siehe z.B.: Sukarno: *Indonesia wants negotiations on the West Irian Problem*, Jakarta 1962, S. 13.

indonesischer Souveränität durch die Niederlande interpretiert werden könne. Da die Ziele und Interessen der anderen Konfliktparteien als illegitim begriffen wurden, konnten diese auch nicht als Partner in einem gemeinsamen Versuch kooperativer Konfliktbearbeitung akzeptiert werden. Die Muster indonesischen Konfliktverhaltens folgen weit gehend denen, die Ross als Gemeinsamkeiten des Scheiterns herausgearbeitet hat. Zu keinem Zeitpunkt akzeptierte die indonesische Seite "any set of common interests or any notion of liked fate which could provide the basis for a settlement of differences". Sie hielt durchgängig an einem emotional extrem aufgeladenen Feindbild fest, sodass "acceding to any of the demands of the other side is seen as the worst possible outcome as well as a denial of the value of one's own group".³² Diese kognitiven Hemmnisse resultierten aus fundamentalen Annahmen über das Wesen von Macht, Führung und Konflikt sowie speziellen Bedeutungsmustern, die mit Konzepten von Volk, Nation und Staat verbunden waren.

Das Gros der vorangegangenen Argumentation illustriert die Kontinuität und Pfadabhängigkeit von Konfliktkulturen und -verhalten. Im Rückblick lässt sich auch argumentieren, dass eine konservativ geführte Transition zu Moderne und Souveränität, wie in Malaysia unter Umständen gegenüber einem revolutionären nationalistischen Stil des Nation- und State-building entscheidende Vorteile aufweisen kann. Die mit der ersten Variante verbundenen Wahrnehmungsmuster können sich als liberalere Fundamente von Politik erweisen als die nationalistische und staatsbürgerliche Orientierung einer revolutionären Elite. Staatsbürgerlicher Nationalismus muss nicht liberal sein, wenn er nicht Bezug nimmt auf "the actual sovereignty of individuals, (but; P.K.) becomes reinterpreted to refer only to the theoretical sovereignty of a collective will, so that 'the select few dictate to the masses who must obey'".³³ Ein ethno-nationalistisch fundiertes State- und Nation-building kann demgegenüber zivilisierendes Potential beinhalten, so lange es in einem multikulturellen Referenzrahmen eingebunden ist und damit letztlich Nation und Staat entkoppelt bleiben.

³² Marc Howard Ross: *The Management of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective*, New Haven/London 1993, S. 165.

³³ David Brown: *Contemporary Nationalism: Civic, ethnocultural and multicultural politics*, London/New York 2000, S. 61.