

Exogene und endogene Faktoren politischer Instabilität in Malaysia

Zum Problem der politischen Integration einer kommunalistischen Gesellschaft *

JOACHIM WIESNER

Vorbemerkung

Während in der deutschen sozialwissenschaftlichen Südostasien-Forschung, soweit sie veröffentlicht ist, die meisten Länder bisher noch kaum unter dem Aspekt des Wirkens sozialer Kräfte im politischen System behandelt worden sind, kann der Autor für die Kern-Föderation Malaia, der jetzigen Föderation Malaysia, auf eine bereits in einer deutschen Publikation vorgelegte Basis-Studie verweisen¹. Weiterhin gilt es, auf einen deutschsprachigen Sammelband über Malaysia aufmerksam zu machen, der zwar im wesentlichen nicht von deutscher Wissenschaft erarbeitet wurde und deshalb nicht durchgehend solche wissenschaftlichen Fragestellungen und Kategorien berücksichtigt, die uns beim derzeitigen Stande sozialwissenschaftlicher deutscher Südostasien-Forschung interessieren müssen, der aber in seinem Handbuchcharakter eine wesentliche Informationsbasis für die deutsche Wissenschaft darstellt².

Der Verfasser des nachfolgenden Beitrags konzentriert sich deshalb auf eine Ergänzung einiger seit Erscheinen der genannten Arbeiten politisch relevant gewordener Faktoren, was in diesem Beitrag insbesondere eine stärkere Berücksichtigung der Nordborneo-Territorien sowie der exogenen Faktoren der Außenpolitik bedeuten wird.

1. Zur Fragestellung: Gesellschaft und Staat in Malaysia zwischen Stabilität und Krise

Die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit richtete sich in den vergangenen Jahren wiederholt auf Malaysia: die 1961 verkündete Absicht, eine Föderation aus Malaia, Singapur und den Nordborneo-Kolonien Sabah, Sarawak und Brunei zu gründen, führte zu einer sehr scharfen Auseinandersetzung Malaias mit Indonesien, zu der

* Der vorliegende Beitrag entstand im Zusammenhang mit den Arbeiten an einer größeren Buchstudie über „Malaysia und Singapur: Soziale Vielfalt und politische Einheit – Stabilitätsbedingungen der Demokratie in einem Entwicklungsland“ (Arbeitstitel). Der Deutschen Forschungs-Gemeinschaft gebührt der Dank für eine nennenswerte Reisebeihilfe, die es dem Autor ermöglichte, 1969 umfangreiche Literaturstudien und Interviews in Westmalaysia, Nordborneo und Singapur durchzuführen.

¹ Joachim Wiesner: Demokratische Stabilität in einer Mehrressengesellschaft: Politische Wahlen in Malaia 1955–1964, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd. 2, Jahrbuch 1967 (Teil 1), Köln und Opladen 1967, S. 63 ff.

² Bernhard Großmann (Hrsg.): Malaysia (= Studien zur Entwicklung in Süd- und Ostasien, Neue Folge – Teil 4), Frankfurt/M. 1966.

sogenannten „Konfrontation“. Zwischen 1962 und 1966 verschärfte das Regime Sukarnos seine Propaganda-Aktivitäten bis zur aktiven Guerilla-Tätigkeit, die an den Küsten der Halbinsel Malaia, der Insel Singapur und in den Dschungel-Grenzgebieten Nordborneos durchgeführt wurde. Im selben Jahre, in dem mit dem Sturz Sukarnos die Voraussetzung für eine Beendigung der Konfrontation geschaffen wurde (1965), wurde der Stadtstaat Singapur — als Kronkolonie 1963 in die größere Föderation eingetreten und damit erstmals national souverän geworden — durch die malaysische Zentralregierung in Kuala Lumpur wieder aus der Föderation ausgestoßen. Malaysia stand also oft genug als Herd internationaler Konflikte im Blickpunkt des öffentlichen Interesses.

Darüber hinaus waren aber auch die innerstaatlichen Probleme Malaysias dergestalt, daß sie die Frage der bundesstaatlichen Einheit und damit der politischen Existenz überhaupt aufwarfen. Dabei zeigte die 1965 erfolgte Separation Singapurs deutlich, daß es im Falle Malaysias weniger um das institutionelle Problem des Föderalismus ging und noch geht, als vielmehr um das sozialstrukturelle des „Kommunalismus“, also der Rassenvielfalt und ihrer ökonomischen und regionalen Differenzierung. Daraus erwachsen für Malaysia jene bedeutsamen sozialen Spannungen, die sich in den Mai-Unruhen von 1969 gewaltsam entladen haben, dabei sogar das politische System der parlamentarischen Demokratie britischen Musters — zumindest zwischenzeitlich — aus den Angeln zu heben vermochten und vielleicht langfristig sogar die bestehende politische Ordnung Malaysias überhaupt sprengen könnten.

Diese sozio-politischen Probleme sind derart gravierend, daß daneben die außenpolitischen Belastungen — auch wenn sie für die Weltöffentlichkeit spektakulärer waren als die innenpolitischen Friktionen — als weniger gewichtig, wengleich nicht als unbedeutend angesehen werden müssen. Die indonesische „Konfrontation“ wurde nach dem Sturz Sukarnos (1965) ohnehin beendet; dadurch scheint erneut die These bestätigt zu sein, daß zwischen der autoritär-diktatorialen Struktur eines Regierungssystems und seiner aggressiven Außenpolitik beziehungsweise zwischen der Entmachtung eines Diktators und der Beendigung außenpolitischer Abenteuer ein direkter Zusammenhang besteht. Das (neben Malaia und Indonesien) dritte große malaisische Land in Südostasien, die Philippinen, hat seine — zumindest polemische, wenn nicht gar latent aggressive — Außenpolitik gegenüber Malaysia 1967/68 zwar auch wiederum verschärft, weil im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1969 der amtierende Präsident Ferdinand Marcos es offenbar zwischenzeitlich für opportun hielt, innenpolitische Kontroversen der Philippinen durch eine nationalistisch-expansionistische Außenpolitik, die die Massen zu emotionalisieren in der Lage war, zu überdecken. 1968 haben die Philippinen sogar den malaysischen Bundesstaat Sabah durch ein Gesetz zu ihrem Territorium erklärt. Andererseits stellte die Sabah-Frage in den Philippinen im direkten Wahlkampf keinen eigenen „issue“ mehr dar, weil Marcos und sein Konkurrent Osmeña inzwischen erkannt hatten, daß ihnen aus dem Aufputschen nationaler Leidenschaften und dem Hochspielen der Sabah-Frage nur größere Schwierigkeiten im internationalen Raum, innenpolitisch aber langfristig keine Vorteile erwachsen würden. Aber auch im Falle der Philippinen zeigt sich, daß monokratische, zumindest „personalistisch“ strukturierte Machtsysteme eine viel riskantere, nämlich emotionalere und aggressivere Außenpolitik als parlamentarische Staaten führen können. Langfristig bleibt jedenfalls mit dem philippinischen „Sabah-Claim“ die Frage nach der territorialen Integrität der Föderation Malaysias aufgewor-

fen, die schon durch Sukarnos „Konfrontation“ so nachdrücklich artikuliert worden war.

Sieht man von den außenpolitischen Verwicklungen Malaysias ab und vergleicht das Ausmaß der Aufmerksamkeit, das ihm – außerhalb Englands – in Europa zuteil wird, so stellt man fest, daß jener Staat hierzulande kaum dieselbe Beachtung gefunden hat wie andere – insbesondere diktatorische – Staaten Südostasiens. Dabei war Malaysia durchaus zeitweilig sehr optimistisch zu beurteilen; dem europäischen Betrachter konnte es als geradezu ein Beispiel dafür erscheinen, daß die parlamentarische Demokratie westlichen Typs eine geeignete politische Form für die heterogene soziale Materie von Entwicklungsländer-Gesellschaften sein könne³. Allerdings ist auch Malaysia, sowohl vor seiner Konstituierung – als erst noch die Kern-Föderation Malaia bestand und als die später eingefügten Gliedstaaten Nordborneos und Singapurs noch britische Kolonien waren – wie nach der Gründung der Großföderation (1963) in ähnlicher Weise wie Laos, Vietnam oder Indonesien, von heftigen innerstaatlichen Auseinandersetzungen geprägt gewesen, die ebenfalls durchaus den existentiellen Bestand des demokratischen Staatswesens gefährden konnten. Außer den Auseinandersetzungen um die Malaysia-Gründung selbst, die besonders von den radikalen Linksparteien in Singapur (Barisan Socialis) und Malaia (Party Ra'yat) heftig bekämpft wurde, gab es vor allem gelegentlich kommunalistische Unruhen zwischen Chinesen und Malaien, so zuletzt 1967 im nordwestlichen Inselstaat Penang. Im großen und ganzen gelang es jedoch der politischen Führung seit der Unabhängigkeit, auf Grund der Aktivierung bestimmter Funktionsweisen des parlamentarischen Systems britischen Musters und seiner speziellen malaiischen und malaysischen Modifikationen im Parteiensystem (nämlich der Etablierung und Konsolidierung der „Alliance“), nicht nur das Regierungssystem als Ganzes funktionsfähig zu erhalten, sondern daneben in einer labilen Krisengesellschaft Recht und Ordnung (Law and Order) aufrechtzuerhalten und zugleich die großen wirtschaftlichen Aufgaben eines Entwicklungslandes erfolgreich anzufassen, insbesondere wirtschaftliches Wachstum in Gang zu bringen und außerdem auch noch die außenpolitischen Bedrängnisse friedlich zu meistern. Daß es sich dabei um eine latent instabile Situation handelte, wird durch die jüngsten Rassenunruhen vom 13. Mai 1969, die nach den Wahlen in der Hauptstadt Kuala Lumpur ausbrachen, offenbar⁴. Solche Ereignisse signalisieren das unterschwellige Vorhandensein jener potentiellen destabilisierenden Faktoren des malaysischen Staats- und Gesellschaftssystems, die – wenn sie schon nicht die gesamte Staatsordnung zerstören – das politische System des westlichen Parlamentarismus zumindest mittelfristig außer Funktion gesetzt haben, und die im Verein mit außenpolitischen Belastungen auch im internationalen Raum zu Krisenherden werden können.

³ Außer in meinem eigenen Beitrag (1967) diese Schlußfolgerung jüngst wieder bei Michael Leifer: *Politics and Constitutional Stability in Malaysia*, in: *Parliamentary Affairs*, London, Vol. 22 (No. 3), Summer 1969, 202 ff.

⁴ Der Verfasser bereitet eine ausführlichere Analyse dieser Vorgänge für die „Zeitschrift für Politik“ (1970/71) vor.

2. Sozialkonflikte und politische Integration

Durch die Eingliederung der britischen Nordborneo-Kolonien Sabah und Sarawak wuchs die Bevölkerung des seit 1957 selbständigen Staatsgebildes Malaia (dem jetzigen West-Malaysia) von damals (1963) etwa 7,7 Millionen um etwa 750 000 an; die zwischenzeitliche Eingliederung Singapurs brachte für die Jahre 1963–1965 sogar einen Bevölkerungszuwachs von weiteren 1,7 Millionen Menschen⁵. Ende 1966 (als dem jüngst erreichbaren Datum) schätzte man die Bevölkerung des Hauptlandes Malaia auf knapp 8,5 Millionen, Sarawaks auf knapp 900 000 und Sabahs auf knapp 600 000 Personen⁶. Die Bevölkerungszahl von Sarawak stieg von 745 000 des Jahres 1960 auf 903 000 1967⁷, die Bevölkerungszahl Sabahs hatte 1960 noch 454 000 betragen, war also bis 1966 gleichfalls um 120 000 gestiegen⁸.

2.1 Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum

In diesen wenigen Zahlenangaben ist eines der Hauptprobleme südostasiatischer „Entwicklungsländer“ erkennbar, nämlich das rasche Bevölkerungswachstum mit allen seinen ökonomischen Folgen und den wiederum damit verbundenen politischen Implikationen. Malaysia steht mit einer jährlichen Bevölkerungszunahme von maximal 3,5% in der Spitzengruppe der Entwicklungsländer mit **natürlichem** Bevölkerungszuwachs⁹. Im Jahre 1957, als die Kern-Föderation Malaia ihre nationale Unabhängigkeit erreichte, war diese Rate von 3,5% die höchste des vergangenen Jahrzehnts, sie schwankte bis 1962 zwischen mindestens 3,0% und 3,4%, sank 1963 und 1964 auf 2,8% ab und stieg 1965 wieder auf 3,0% an, was zeigt, daß selbst aktive Maßnahmen der Bevölkerungspolitik (insbesondere der Familienplanung) bislang nur interimistisch erfolgreich gewesen zu sein scheinen¹⁰.

Für ein Agrarland ergibt sich aus dieser Bevölkerungszunahme die Frage der rein physischen Existenzsicherung der Einwohnerschaft durch wirtschaftliches Wachstum. Denn eine jährliche Wachstumsrate des Brutto-Sozialprodukts von durchschnittlich 3% kann nicht ausreichen, um überhaupt nur den jeweiligen ökonomischen Standard zu halten; vielmehr muß es eine wesentlich höhere Zuwachsrate der wirtschaftlichen Produktivität (und nicht nur des Bruttosozialproduktes) sein, wenn eine Regierung der Aufgabe, ihr Land wirtschaftlich zu entwickeln, gerecht werden will. Das heißt jedoch, daß man außergewöhnliche, gleichsam „überproportionale“ ökonomische Anstrengungen in einer solchen Entwicklungsländer-Gesellschaft unternehmen und erfolgreich verwirklichen muß. Um ein Bild zu gebrauchen: es genügt nicht, wenn

⁵ Für Malaia vgl. den Ausweis der Jahresdaten zwischen 1957 und 1965, in: Department of Statistics, Malaysia, Kuala Lumpur (o. J.: 1966): *Vital Statistics West Malaysia 1965*, insbesondere Tabelle 4 (S. 4).

⁶ *Official Yearbook 1967*, S. 277.

⁷ Für Sarawak s. Department of Statistics, State of Sarawak, Kuching, Federation of Malaysia: *Annual Bulletin of Statistics, State of Sarawak 1968*, Seite 10, Tabelle 3.5.

⁸ Für Sabah s.: Department of Statistics, Malaysia, Kota Kinabalu: *Annual Bulletin of Statistics Sabah 1968*, Kuala Lumpur 1969, S. 47, Tabelle 4.1.

⁹ Die Einwanderung als zweite Quelle der Bevölkerungszunahme kann dagegen im wesentlichen als beendet angesehen werden; sie schlägt sich auch nicht mehr statistisch nieder.

¹⁰ Zu den Daten im einzelnen vgl. Department of Statistics, Kuala Lumpur, Malaysia: *Vital Statistics West Malaysia 1965*, S. 4, Tab. 4.

man dauernd läuft, um überhaupt auf der Stelle bleiben zu können, sondern man muß noch schneller rennen, wenn man vorankommen will. Derartige außerordentliche Anstrengungen der politischen Führung und aller Wirtschaftssubjekte sind jedoch geeignet, Erfolgserwartungen zu wecken, die schließlich nur schwer oder vielleicht gar nicht erfüllt werden können. Selbst wenn man von der ökonomischen Kategorie der „Revolution der **steigenden** Erwartungen“ absieht, signalisieren bereits die soeben skizzierten Daten des Bevölkerungswachstums im Wirtschaftsgefüge einer „Entwicklungs-Demokratie“ Herde möglicher Sozialkonflikte, deren verdeckte Glut plötzlich aufbrennen und sozio-politische Ordnungen, in deren Rahmen es bislang noch einigermaßen voran- und aufwärtsging, so zerstören kann, daß danach überhaupt keine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung mehr möglich ist (wie das im Falle Indonesiens oder einiger lateinamerikanischer Staaten erkennbar ist).

Für Indien stellt diese permanente Disparität zwischen stark steigendem Bevölkerungswachstum und vergleichsweise schwach steigendem Wirtschaftswachstum eine langfristige politische Gefahr dar, eine Art biologischer Zeitbombe. Die dortigen wirtschaftspolitischen Strategien und Praktiken mit ihrer teils antiliberalen und teils scheinsozialistischen Kategorien waren in Indien nicht in der Lage, die wirtschaftspolitischen Aufgaben der physischen Existenzsicherung zu lösen oder gar das Ziel, den wirtschaftlichen Standard der Bevölkerung insgesamt zu heben, zu erreichen.

Die Folgen der Bevölkerungsexplosion wären auch beinahe für den der Föderation Malaysia benachbarten und mit ihr ökonomisch eng verknüpften Stadtstaat Singapur nach seinem Ausstoß aus der Föderation (1965) tödlich gewesen, wenn es nicht der Singapur Regierung seither gelungen wäre, durch radikale Geburtenkontrolle dort die Bevölkerungszunahme auf unter 2,8‰ zu senken und gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung in einer erstaunlichen Weise derart in Gang zu bringen, daß man seit 1969 absehen kann, daß dieses „Entwicklungs“-Land bald das ökonomische „take-off-stage“ erreicht haben und damit das existentielle Problem des „Survival“, das alles Denken und Handeln in Singapurs Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zentral beschäftigte, gelöst sein wird.

Was diesen Sachverhalt in Malaysia selbst betrifft, so betrug die Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts dort im Jahre 1967 nur 3,2‰¹¹. Dieses Datum sagt freilich über das langfristige Wirtschaftswachstum wegen der exportorientierten und damit weltmarktabhängigen agrarischen Monokultur Malaysias — insbesondere Malaias — wenig aus: zwischen 1947 und 1960 gab es wechselnde Raten zwischen -16,9‰ und +60,8‰ (!), aber auch „Durchschnittswerte“ von 3‰¹². Die langfristigen ökonomischen Trends für Malaysia hier darzustellen, würde bedeuten, sie sektoral und regional differenzieren zu müssen, worauf wir uns jetzt im einzelnen nicht einlassen können. Im südostasiatischen Umkreis stellt jedoch Malaysia in wirtschaftlicher Hinsicht noch immer eine positive Ausnahme unter den Entwicklungsländern dar, wengleich die Vergleichszahlen des Pro-Kopf-Einkommens, in Dollar oder DM ausgedrückt, wegen der völlig anderen Ausgabenstruktur und der andersartigen Lebensweise in Südostasien dem ausländischen Beobachter statistisch ein Lebenshaltungsniveau suggerieren, das in dieser Niedrigkeit — verglichen mit westlichen Ländern — gar

¹¹ Malaysia Official Yearbook 1967, S. 10.

¹² Vgl. Lim Chong-Yah: *Economic Development of Modern Malaya*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967, 2. Aufl. 1969, S. 7, Tab. 1.1.

nicht besteht. Auch darauf einzugehen würde bis in wirtschaftstheoretische Fragebereiche führen, die wir hier nicht erörtern können.

Tatsache bleibt jedoch, daß das Bevölkerungswachstum in der Föderation Malaysia seine ersten politischen Konsequenzen haben wird. Zwar ist es im ersten Jahrzehnt der Unabhängigkeit noch nicht zu jener politischen Sprengwirkung gekommen, die man befürchtet hat. Doch scheint jetzt, am Ende der sechziger Jahre, der Beginn ernsthafterer Spannungen deutlich zu werden: schon von der Optik her ist Malaysia ein Land der Jugend (54,7% der Bevölkerung in Malaya waren 1967 unter 20 Jahren alt¹³), was erst recht für Singapur gilt. Diese Jugend war in den vergangenen Jahren noch in ihren Familien integriert und von diesen Familien ernährt, stellte also noch kein direktes volkswirtschaftliches Problem, etwa bei der Arbeitsbeschaffung, dar. Nun aber drängen die Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt, verlangen Beschäftigung zur Existenzsicherung und stellen in diesem Sinne eine Herausforderung an die Aufgabenbewältigung der Regierung dar.

Wenn sich dieses Problem von seiner rein quantitativen Seite noch zu einem quasi-qualitativen Konflikt, nämlich zu einer rassischen Auseinandersetzung ausweitet, wenn es nicht mehr nur darauf ankommt, daß überhaupt die physische Existenzsicherung der erwachsenen Einwohner durch Arbeitsplatzbeschaffung und Einkommenssicherung bewältigt wird, sondern die Frage entsteht, welche Sozialgruppen – Malaien, Chinesen oder Inder – Priorität bei der Arbeitsbeschaffung bekommen sollen, so kumulieren sich damit die demographischen und ökonomischen Faktoren zu politischen Gefahren, die – wie die Mai-Unruhen von 1969 gezeigt haben – die Gesellschaftsordnung in ihren Grundfesten schwer erschüttern können (auch wenn es sich derzeit noch um lokale und lokalisierbare Ereignisse handelte) und die das politische System des westlichen Parlamentarismus überhaupt langfristig aus den Angeln heben könnten.

Die Betrachtung solcher demographischer und ökonomischer Substrukturen muß deshalb in einer Analyse des politischen Systems Malaysias einen integralen Bestandteil darstellen. Ihre Bedeutung wird erneut deutlich, wenn man sie mit der regionalen Differenzierung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur Malaysias korreliert.

2.2 Regionale und soziale Strukturen in Nordborneo

Wenn – wie eingangs dargelegt wurde – von den fast 10 Millionen Menschen, die 1967 in Gesamt-Malaysia lebten, 890 000 in Sarawak und 580 000 in Sabah wohnten, so erkennt man aus diesen Daten, daß die Eingliederung der regional sehr abseits gelegenen Borneo-Staaten für die erweiterte Kern-Föderation zwar statistisch einen Bevölkerungsgewinn gebracht hat, daß aber daraus auch zusätzliche Entwicklungsaufgaben der Zentralregierung für die „überseeischen“ Staaten im rein qualitativen Sinne erwachsen mußte, weil es sich in Borneo um Bevölkerungsaggregate von quantitativ nicht zu übersehender Bedeutung handelt¹⁴.

¹³ Department of Statistics, Malaysia, Kuala Lumpur (Research Paper No. 1): Estimates of Population for West Malaysia (1967), March 1969, S. 45, Tab. 3A.

¹⁴ Das führte in der Föderation u. a. zu der Notwendigkeit, eine Art „Entwicklungssteuer“ mit der Begründung einzuführen, daß die ökonomischen Entwicklungsaufgaben in den Borneo-Territorien die Erschließung neuer Einnahmequellen für die Bundesregierung notwendig machten.

Zu dieser quantitativen Seite kommt natürlich die qualitative, nämlich die sozialstrukturelle. Auf Borneo ist der Anteil der Malaien „malaiischen“ Typs numerisch viel geringer, als es die Rubrik „Nicht-Chinesen“ in den Statistiken seinerzeit (als man die Föderation gründete) vermuten ließ. Denn als „Nicht-Chinesen“ werden auch die sogenannten „Eingeborenen“ (die indigenen) geführt, in Sarawak also etwa die Land-Dayaks, die Ibans und Melanau, in Sabah die Kadazans, die Muruts und Bajaus.

Wenn es also 1963 das politische Motiv für die Einbeziehung Nordborneos war, die in der Kern-Föderation Malaia bestehende „Balance“ der Rassen zwischen den Malaien (etwa 50%) einerseits und den zugewanderten Chinesen (etwa 37%), Indern (etwa 11%) und „Sonstigen“ (etwa 2%) andererseits auch für die Großföderation Malaysia zu erhalten, man also mit der politisch und wirtschaftlich damals als unumgänglich betrachteten Eingliederung des „chinesischen“ Stadtstaates Singapur die Ungleichheit wieder beseitigen wollte, so ist davon nach dem Ausschluß Singapurs (1965) mit den Nordborneo-Staaten nur noch ein „Appendix“ geblieben, der in ökonomischer Hinsicht eine Belastung auf dem Wege zu einer höher entwickelten Wirtschaft darstellt und in sozialstruktureller Beziehung als zumindest andersartig, wenn nicht sogar als gegensätzlich zu Malaia anzusehen ist.

Was die Demographie der Nordborneo-Staaten im einzelnen betrifft, so stellen in Sarawak, das flächenmäßig etwa der Größenordnung der „DDR“ entspricht, die seit dem vergangenen Jahrhundert eingewanderten Chinesen mit fast einem Bevölkerungsdrittel die größte Gruppe. Wie überall in Malaysia sind sie insbesondere in Handel und Wirtschaft tätig, ein geringerer, aber beachtlicher Anteil arbeitet auf den Pfeffer- und Kautschukplantagen. Unter den „Eingeborenen“ bilden die Malaien mit etwa einem Fünftel der Bevölkerung (18,1%) keineswegs die größte Gruppe. Vielmehr bilden hier die Ibans die Pluralität mit 29%, erreichen also fast die Größenordnung des chinesischen Bevölkerungsanteils, die 1960 noch 30,7% betragen hatte, während damals die Ibans ihrerseits 31,9% der Gesamtbevölkerung ausmachten; seither haben sich die Anteile kontinuierlich verschoben¹⁵.

Tabelle 1. Bevölkerungsgliederung in Sarawak (1967)

Insgesamt (absolut)	Malaien	Melanau	Ibans	Land-Dayaks	Europäer	Chinesen	andere Rassen
903 000	18,1%	5,7%	29,0%	8,3%	0,2%	32,9%	5,8%

Quelle: Annual Bulletin of Statistics: State of Sarawak, 1968 – Department of Statistics, State of Sarawak, Kuching, Federation of Malaysia, o. J. (1968), S. 10 (Tabelle 3.5).

Über die primitiven Wirtschaftsformen, die daraus resultierenden niedrigen Einkommen der Eingeborenen, insbesondere der Ibans in ihrer „Langhaus“-Kultur, im einzelnen zu referieren, würde hier wiederum zu weit führen; dies muß einer späteren ausführlichen Gesamtdarstellung vorbehalten bleiben.

Von der Bevölkerung Sabahs – flächenmäßig etwa Österreich vergleichbar – sind die Kadazans die größte rassische Gruppe, die etwa ein Drittel der reichlich eine

¹⁵ Vgl. Department of Statistics, State of Sarawak, Kuching, Federation of Malaysia: Annual Bulletin of Statistics, State of Sarawak, 1968, S. 10, Tab. 3.5 – Population.

halbe Million umfassenden Bevölkerung ausmacht. Die Bajaus sind eine eingeborene Moslem-Bevölkerungsgruppe, die an der Ost- und Westküste Sabahs siedelt, die Muruts leben in weniger zugänglichen Gebieten des Landesinneren, zum guten Teil noch von Jagd. Unter den in der folgenden Tabelle aufgeführten „anderen“ Eingeborenen finden sich die Illanuns, die Sulus (die rassische Verwandte auch auf den südlichen Ausläufern der nordwärts anschließenden Philippinen haben), die Obians, die Bindans, ferner die aus Brunei herübergewanderten Malaien sowie die Kedayans; die beiden letzteren Gruppen sind wiederum Moslems. Die Chinesen sind wirtschaftlich vor allem in Handel und Gewerbe tätig und regional in den seenahen Randzonen Sabahs konzentriert.

Tabelle 2. Bevölkerungsgliederung in Sabah (1967)

Insgesamt (absolut)	Kadazans	Muruts	Bajaus	andere Ein- geborene	Chinesen	Europäer	andere Rassen ¹
590 700	29,7%	4,4%	11,6%	17,9%	22,1%	0,4%	13,9%

Quelle: Annual Bulletin of Statistics: Sabah 1968 – Department of Statistics, Malaysia, Kota Kinabalu, 1969, S. 47 (Tabelle 4.2, dort absolute Zahlen).

¹ Unter „andere“ Rassen sind auch die Malaien zu zählen. Nach den in dieser Tabelle zugrunde gelegten Schätzungen für Mitte 1967 umfaßte diese Gruppe der „Anderen“ 81 900 Personen. Eine Aufschlüsselung nach Untergruppen gibt es für dieses Jahr nicht, wohl aber für das Census-Jahr 1960. Damals waren von erst 41 500 „Anderen“ (= die Hälfte von 1967) nur 1600 Malaien (ebenda, S. 10, Tab. 2.3). Darin zeigt sich, daß in Sabah das „Staatsvolk“ der Malaien eine verschwindende Minderheit darstellt.

Damit sind wir bei der zuvor formulierten Feststellung wieder angelangt, daß die Malaien in den Nordborneo-Gebieten eine Minorität darstellen. Während sie in Sarawak noch ein knappes Fünftel der Bevölkerung ausmachen, sind sie in Sabah eine ganz verschwindende Minderheit; die faßbaren Statistiken weisen sie für das Census-Jahr 1960 mit nur 1600 Personen aus. Die politische Tatsache aber, daß die Herrschaft in Sabah sich nach den Direktiven der malaiisch-dominierten Alliance der Zentralregierung in Kuala Lumpur orientiert, auch wenn sie jetzt von einheimischen Politikern ausgeführt wird, widerspricht also der nichtmalaiischen Sozialstruktur und der daraus resultierenden „nicht-malaiischen“, wenn nicht sogar anti-malaiischen politischen Willensbildung. Tatsächlich haben diese Gegensätze zu starken Friktionen in Sabah einerseits, aber auch zwischen Sabah und der Zentralregierung andererseits geführt.

Die nichtmalaiischen Eingeborenen auf Nord-Borneo – vor allem die relativ stärksten Gruppen der Ibans in Sarawak und der Kadazans in Sabah – verstehen sich, bei allen Gegensätzen gegenüber den zugewanderten Chinesen, keineswegs als Korrelat-Gruppen zu den Malaien des Festlandes, die ihrerseits in einer rassischen Antinomie zu den zugewanderten Chinesen stehen. Vielmehr fühlen sich die eingeborenen Gruppen von der malaiisch dominierten Zentralregierung politisch und wirtschaftlich majorisiert, sogar ausgebeutet, weil die Malaien vom Hauptland die politische Macht in Händen halten und diese auch in den Borneo-Territorien gegenüber den dortigen oppositionell orientierten politischen Führern durchsetzen konnten. Dabei ist festzuhalten, daß selbst zwischen den einheimischen Malaien Sarawaks und den nach der Föderationsgründung als politische Funktionäre herübergewanderten „Verwaltungs-Malaien“ gleichfalls erhebliche Gegensätze bestehen.

Diese ethnischen Divergenzen und Friktionen haben sich erst in den letzten Jahren

deutlicher erkennbar herausgebildet und ihre Folgen für die Ausbildung politischer Institutionen, nämlich insbesondere in der Struktur des Parteiensystems, gezeitigt. Der seit 1963 unternommene Versuch der Zentralregierung Malaysias, das Allianz-Muster Malaias, nämlich eine interkommunistische Koalition von kommunistischen Parteien (in Malaia der einheimischen Malaien, der zugewanderten Chinesen und der Inder) auf Sarawak und Sabah zu übertragen, muß jetzt als gescheitert angesehen werden, selbst wenn — mit Unterstützung vom Festland — die beiden „Allianzen“ in den Staaten jeweils noch bestehen, fungieren und sogar regieren. Aber die einheimischen Rassen haben vielmehr sich teilweise parteipolitisch gesondert organisiert und sind gegen die Malaien und damit gegen die Politik der Zentralregierung angetreten, was sich insbesondere in konkurrierenden Kandidaturen innerhalb derselben Wahlkreise zeigte.

Das hat wiederum zu Pressionsmaßnahmen von Kuala Lumpur geführt, die sich in Sarawak in der Absetzung des eigenständigen (nicht-malaiischen) Premiers (Datu Ningkan, eines Iban, 1966) und Führers der Sarawak National Party (SNAP) und in Sabah in der freiwillig-erzwungenen Selbstauflösung der Kadazan-Partei (UPKO) zeigten.

Die Methoden der malaysischen Zentralregierung zur Durchsetzung ihrer politischen Macht in diesen sozialstrukturell anders gearteten, ökonomisch aber von Malaysia abhängigen Teilstaats-Gesellschaften sind sowohl in Sarawak wie in Sabah keineswegs zimperlich gewesen. Der einheimischen Opposition wurde — pointiert gesprochen — das Messer an die Kehle gesetzt und das Geld in die Tasche gesteckt; wer zur Kooperation bereit war, konnte seine Vorteile daraus ziehen. Das gilt gleichermaßen für die Chinesen, die in beiden Staaten eine Art „Zünglein-an-der-Waage“-Funktion (wie sie sagen: aus Selbsterhaltungstrieb) wahrnehmen, wie für Teilgruppen von Einheimischen in Sarawak unter Tawi Sli und in Sabah unter Datu Mustapha. Das Regiment in Sabah gleicht dabei heutzutage mehr einem Polizeistaat als einem demokratisch regierten Bundesland.

Vor diesem ethnographischen Hintergrund und den daraus erwachsenden besonderen parteipolitischen Strukturen sind die politischen Ereignisse seit 1966 und insbesondere die Vorgänge von 1969, soweit sie Nordborneo betreffen, zu sehen. Die Suspendierung der Parlamentswahlen in beiden Teilstaaten unter den Emergency-Gesetzen, die nach den Unruhen in Kuala Lumpur für das gesamte Staatsgebiet erlassen wurden, obwohl es außerhalb Kuala Lumpurs (und Malakkas) keinerlei Rassenunruhen gab¹⁶, erklärt sich für Borneo damit, daß hier die malaiisch-zentralregierungs-orientierte Parteigruppe der Alliance (Party Bhumiputera) in Sarawak durch Party Pesaka, SNAP und SUPP hätte eine empfindliche Niederlage einstecken müssen. Die nicht gerade demokratisch orientierte politische „Tüchtigkeit“ der in Sabah herrschenden USNO hatte es dieser Partei freilich schon früher erspart, überhaupt von einer Konkurrentin in ihrer Machtausübung bedroht zu werden.

¹⁶ Es besteht in Sarawak bei allen Kennern der politischen Vorgänge Übereinstimmung darin, daß die unruheartigen Ereignisse der Maitage in Kuching, wo u. a. das Government-Resthouse abbrannte, nur von Regierungsseite inszeniert sein können, um eine quasi-moralische Legitimation für die Ausrufung des Notstandes auch in diesem Nordborneo-Territorium zu haben. In Sarawak herrschte sowohl vor den Maiwahlen, während der Wahlen und auch danach völlig friedliches Nebeneinander der Rassen. Wer im übrigen Rassenunruhen anzetteln oder gar ausbreiten will, brennt nicht ein abseits gelegenes regierungseigenes Rasthaus ab.

Auf jeden Fall erwächst aus der ethnischen Unterschiedlichkeit der Nordborneo-Territorien gegenüber dem malaiischen Hauptland ein weiterer Faktor der **regionalen** Desintegration der Großföderation Malaysia, der durch etwaige außenpolitische Bedrängnisse der Zukunft, soweit sie sich insbesondere in Sabah durch den philippinischen Gebietsanspruch ergeben können, soweit sie aber auch aus der regionalen Abseitigkeit und damit der strategisch kaum haltbaren geographischen Position dieser Teilstaaten resultieren, künftig noch verstärkt werden kann. Man darf mit einiger Sicherheit behaupten, daß für die Politik der malaiischen Zentralregierung in Sarawak und Sabah weithin die Zustimmung fehlt; vielmehr werden die Direktiven aus Kuala Lumpur durch hörige scheidemokratisch legitimierte Staatsregierungen durchgeführt.

Der Dissensus in den politisch erzogenen oder gar politisch führenden einheimischen Minderheits-Eliten bedeutet aber nicht, daß in diesen Gruppen die Demokratie als politische Ordnungsform verneint würde, sondern er resultiert vielmehr gerade aus der Bejahung der Demokratie und dem Widerstand gegen das nicht-demokratische Regiment Tawi Slis in Sarawak und Datu Mustaphas in Sabah. Oppositionspolitiker und führende Intellektuelle in beiden Staaten diskutieren sogar – wengleich erzwungenermaßen nur rein platonisch – Alternativen zur Inkorporation ihrer Staaten in den Bundesstaat Malaysia. Dabei werden selbst so unrealistische Modelle wie eine Föderation von Sarawak und Sabah mit Singapur, aber ohne Malaia, oder gar die Rückkehr unter die britische Kolonial-Oberhoheit gedanklich durchgespielt¹⁷.

So wenig diese Erwägungen weder augenblicklich noch künftig realistisch sind, so sehr zeigen sie jedoch, daß die Konsensusbasis für eine stabile Föderation Malaysias, soweit sie die Borneo-Territorien umfaßt, sehr schmal ist, daß hier also desintegrative Komponenten im politischen Kräftefeld latent wirksam sind, die von den peripheren Zonen der Gesamtföderation her diese Föderation als ganze in Frage stellen können und die – wenn es aus ethnischen Gründen in Malaia zu stärkeren Erschütterungen des gesamten Systems führen sollte – die politische Ordnung überhaupt zerstören könnten.

2.3 Regionale und soziale Strukturen in Malaia (= West-Malaysia)

Anders ist die Situation in West-Malaysia, dem früheren Malaia. Die Bevölkerung besteht hier aus drei Hauptrassen: Malaien, Chinesen und Indern. Die Malaien stellen über 50% der Bevölkerung, die Chinesen 37% und die Inder und Pakistani reichlich 11%. Die anderen Rassen (die sogenannten „Eurasier“ vor allem, aber auch die Europäer) bilden nur einen Anteil von etwas über 2%¹⁸. Tabelle 3 gibt die absoluten Bevölkerungszahlen nach dem Stand von Ende 1966, wobei die Daten für Sarawak und Sabah in ihrer absoluten Höhe gegenüber denen der Tabellen 1 und 2 geringfügig niedriger sind, da die dort angegebenen Zahlen bereits die des Jahres 1967 sind.

¹⁷ Zahlreiche Privatinterviews des Verfassers 1969 in Sarawak und Sabah.

¹⁸ Für Malaia eingehend mein bereits zitierter Beitrag im Jahrbuch Verfassung und Verfassungswirklichkeit, 2/1967, und der Sammelband von Bernhard Großmann (vgl. Anm. 1 und 2).

Tabelle 3. Die Bevölkerung Malaysias (1966) in ethnischer und regionaler Gliederung

	West Malaysia	Sarawak	Sabah	Insgesamt
Malaien	4 220 549	159 697	²	—
Chinesen	3 076 229	290 709	127 000 ¹	—
Inder und Pakistanis	932 186	—	—	—
Anderere	186 524	436 428	450 000 ¹	—
Insgesamt	8 415 488	886 834	577 812	9 880 134

Quellen: 1. Malaysia Official Year Book 1967, Volume VII, ohne Ort (Kuala Lumpur): Government Printer, 1968, S. 277.

2. Department of Statistics, Malaysia, Kota Kinabalu: Annual Bulletin of Statistics Sabah 1968, Kuala Lumpur 1969, S. 47.

¹ Interpolierte Werte aus Quelle 2.

² Der geringe Anteil der Malaien ist statistisch nicht im einzelnen ausgewiesen (vgl. Tabelle 2).

In dieser rassischen Komposition sind die Ursachen weitreichender ökonomischer und politischer Konflikte zu sehen. Dem Lande und seinen führenden Politikern, die größtenteils schon in der Unabhängigkeitsbewegung gestanden haben, war es über mehr als eine Dekade hinaus gelungen, die aus der ethnischen Struktur resultierenden Sozialkonflikte wenn nicht zu lösen, so doch in einer Weise zu regulieren, die zu der Hoffnung Anlaß gab, daß hier die Wertvorstellungen der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie westlicher Herkunft auch in einem Entwicklungsland mit völlig anderer Sozialstruktur und völlig unterschiedlicher Kulturtradition erfolgreich realisiert werden könnten.

Die demographische Heterogenität korrespondiert dabei wiederum mit der regionalen, was die soziale Differenzierung noch intensiviert. Die Malaien dominieren zahlenmäßig in den Landgebieten und an der Ostküste; die Chinesen konzentrieren sich sowohl auf die Städte wie auch auf einzelne Nordwest-Gebiete (z. B. Penang). Zwar siedeln die Chinesen ebenfalls in Landgebieten, sind jedoch nicht in der gleichmäßigen Streuung wie die Malaien anzutreffen, sondern mehr regional konzentriert. Die Inder findet man als Arbeitskräfte sowohl in Gummiplantagen und Zinnbergwerken wie in den Städten. Kulturtraditional sind die Inder vorwiegend Südindien, zum geringeren Teil Pakistan zuzuordnen; Tamil, Telugu oder Malaylam sind die Hauptsprachen.

Die Malaien sind durch eine gemeinsame Sprache und Religion sowie durch eine gemeinsame rassische Herkunft gekennzeichnet. Die Chinesen sind zwischen 1870 und 1930 hauptsächlich von Südchina her eingewandert und durch verschiedene Sprachgruppen (Kanton-, Hokkien-, Hakka-, Teochew-, Heinan-Chinesisch) gekennzeichnet. Man sieht daran, daß die chinesische Rassengemeinschaft (Community) keineswegs ein geschlossener ethnischer und soziokultureller Block innerhalb der aufnehmenden malaiischen Gesellschaft ist, sondern auch in sich sehr divergierend zusammengesetzt ist. Hinzu kommt, daß — insbesondere im letzten Jahrzehnt — eine stärkere schichtenmäßige Differenzierung der einstmals insgesamt armen Einwanderer eingetreten ist: Einige der Chinesen sind inzwischen wirtschaftlich erfolgreich, reich und manchmal sehr reich geworden, so daß ihre ökonomischen Interessen mit denen der wenigen Malaien, die durch Feudaltradition (oder auch durch politische Cleverness) reich geworden sind und womöglich auch politische Funktionen ausüben, gleichgerichtet sind. Die Interessenorientierungen in der Mehrressen-Gesellschaft Malaias und Malaysias sind dort, wo bereits seit längerer Zeit eine liberal konzipierte, mit Planelementen durchsetzte Marktwirtschaft herrscht, nicht

mehr nur rein nach Rassengruppen, d. h. kommunalistisch ausgerichtet, sondern sind quer durch die Rassen von den wirtschaftlichen Interessenlagen einer in gewissem Umfange „bourgeoisien“ (der Ausdruck ist schief, wohl aber tendenziell vertretbar) Oberschicht und der arm gebliebenen „breiten Massen“ bestimmt.

Diese Entwicklung der letzten Dekade hat auch Konsequenzen für den machtpolitischen Prozeß, verstanden als Umsetzung politischer Willensbildung der Staatsgesellschaft in politische Macht, gezeitigt. Diese Folgen werden für den Außenstehenden symptomatisch an der Wahlkampfstrategie der erst 1968 gegründeten Partei Gerakan Ra'ayat Malaysia (GRM) deutlich, die insbesondere gegen die „chinesisch“-basierte Malayan Chinese Assoziation (MCA) mit dem Argument zu Felde zog, daß die MCA inzwischen eine Art „feudal-kapitalistischer“ Partei geworden sei, die nicht mehr die sozialpolitischen Forderungen der breiten Unterschichten, also der armen (oder zumindestens relativ arm gebliebenen) Chinesen berücksichtige.

Die politischen Folgen dieser intra-kommunistischen politischen Divergenzen sind beachtlich gewesen: Die breite Masse der chinesischen Community hat die Tatsache perzipiert, daß sich ihre bisherige politische Führung in sozialstruktureller Hinsicht und in ihren politischen Aktivitäten von ihrer sozialen Basis entfernt hat, und beachtliche Gruppen der chinesischen Wählerschaft haben diese Erkenntnis in politisches Verhalten — nämlich in protest voting — umgesetzt. Das bedingte paradoxerweise wiederum verstärkte politische Auseinandersetzungen zwischen der malaiischen und der chinesischen Rassengruppe, also ein Aufflammen des Kommunalismus: Die bisherige Alliance wurde durch den Verlust von MCA-Mandaten in ihrer parlamentarischen Repräsentanz erheblich geschwächt, was die malaiisch (nämlich durch die UMNO) dominierte Alliance als drohende Gefahr ansah, ihre politische Macht überhaupt zu verlieren und was deshalb bei den Extremisten unter den Malaien zu der Forderung führte, die Chinesen hätten die Wahlen verloren und sollten nunmehr überhaupt weniger politischen Einfluß in der Alliance erhalten, während der Machtanteil der malaiischen UMNO zu verstärken sei. Im Gefolge dieser Auseinandersetzungen sind dann die Rassenunruhen vom Mai 1969 zu sehen, wenngleich dabei auch noch verschiedene andere Faktoren sowie zufällige Umstände wirksam geworden sind, auf die im jetzigen Zusammenhang nicht eingegangen werden soll.

Gegenüber Chinesen und Malaien stellen die Inder sowohl quantitativ (11%) wie qualitativ eine Minorität dar: Sie sind vorwiegend abhängige, relativ sehr arm gebliebene Arbeitnehmer auf den Gummipflanzungen und in den Zinnbergwerken, also abhängig von den Schlüsselindustrien dieser derzeit noch durch Monokultur gekennzeichneten Volkswirtschaft und deshalb in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur vom eigenen Fleiß, sondern auch von aller Unbill, die Monokulturen für eine Volkswirtschaft mit sich bringen, getroffen. In der jetzt beginnenden Phase starker Unterbeschäftigung sind insbesondere jene eingewanderten Inder in ihrer wirtschaftlichen Position besonders beeinträchtigt, die — wenngleich sie schon viele Jahre oder gar mehrere Jahrzehnte in Malaysia wohnen und arbeiten — in ihrer „Gastarbeiter“-Mentalität noch keine Bürgerrechte erworben haben (weil sie stets die Rückkehr nach Ceylon oder Indien beabsichtigten) und die deshalb den „Malaysiern“ (im staatsrechtlichen Sinne) nunmehr bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen nachgesetzt werden. Auch in diesem aktuellen Falle wird deutlich sichtbar, wie sich sozialpolitische Probleme mit rassistischen kumulieren und damit zu politischen Zeitzündern werden können.

Der Prozentsatz der Malaien an der Gesamtbevölkerung fiel in ihrem eigenen Lande seit 1921 infolge einer Einwandererwelle, die etwa ein Jahrzehnt dauerte. Seit 1931 war die Anteilrate der Malaien zwar wieder geringfügig gewachsen, doch resultierte dieser relative Zuwachs mehr aus der hohen Geburtenrate dieser einheimischen Volksgruppe, stellte also in ökonomischer Hinsicht durchaus eine Art „Danaergeschenk“ dar. Nach dem Zweiten Weltkrieg verminderte sich der Prozentsatz der Chinesen im Lande seinerseits dadurch, daß eine Auswanderungsbewegung nach Singapur und zu anderen Südsee-Staaten einsetzte. Jene Phase hat Singapur, das demographisch schon seit dem 19. Jahrhundert eine „chinesische“ Exclave war, endgültig zu einer ethnisch chinesischen Stadt auf malaiischem Boden gemacht, zumal in staatsrechtlicher Hinsicht die Stadt durch die Briten zu einer separaten Kronkolonie wurde, während Malaia sich als abhängiger Bundesstaat mit schrittweiser Teilsouveränität entwickelte. Das bewirkte in jener Nachkriegszeit auch innerpolitisch für beide Gebilde unterschiedliche verfassungspolitische Entwicklungen¹⁹.

Die Anteile der Inder in Malaia (West-Malaysia) fielen, ebenfalls wie die der Chinesen, infolge einer rigorosen Einwanderungsbeschränkung (1931) sowie infolge der japanischen Besetzung (seit 1941). Nach dem Krieg hat sich ihr Anteil bei der bereits genannten Rate von 11% der Gesamtbevölkerung West-Malysias eingependelt.

Alle diese Daten waren hier eingehender aufzuführen, um zu zeigen, wie die ethnische Heterogenität nicht nur mit bedeutendem sozialkulturellen und sozialökonomischen Differenzierungen einhergeht, sondern auch ihre politischen Konsequenzen hat. Diese sozialstrukturellen und politisch-strukturellen Unterschiede werden noch durch eine regional ungleiche Verteilung gesteigert.

Grob gesprochen kann man die Ostküste West-Malysias als malaiisch, islamisch, agrarisch (mit niedrigem Lebensstandard gekennzeichnet) ansehen, politisch von der konservativen, vielleicht gar malaiisch-radikalen Pan Malayan Islamic Party (PMIP) geführt. Die Westküste dagegen (außer dem nicht mehr zu Malaysia zählenden Ausnahmefall Singapur) ist in ethnischer Hinsicht mehr oder weniger durch „Mischlagen“ charakterisiert, durch höheren Lebensstandard, durch ein vergleichsweise besser ausgebautes Netz der Infra-Strukturen, parteipolitisch in jüngster Zeit ebenfalls durch „Mischlagen“, die die UMNO und MCA sowie den MIC (1969, zwar nur noch in einem Wahlkreis) neben den Anti-Allianz-Parteien DAP, PPP und Gerakan zeigt. In den mittleren und nördlichen Staaten dominieren die Malaien, die bisher vorwiegend zur UMNO, neuerdings tendenziell auch zur PMIP und – schon 1964 – zur sozialistischen Party Ra'ayat tendierten²⁰.

Für ganz Malaia gilt, daß die Malaien als Mohammedaner ihre spezifische sozialkulturelle Tradition, zugleich aber auch ihre wirtschaftliche Inferiorität gegenüber den zugewanderten und enorm arbeitsamen Chinesen erhalten haben. Die Religionschranke ist es auch, die die Malaien in kommunalistischer Isolierung hält; Heiraten

¹⁹ Ein Überblick über die innenpolitische Entwicklung Singapurs mit besonderer Betonung der verfassungspolitischen Aspekte bringt mein Beitrag: Joachim Wiesner, Singapur: Wandlungen eines Stadtstaates, in *Indo-Asia*, Vierteljahreshefte für Politik, Kultur und Wirtschaft Indiens, Stuttgart, 9. Jahrgang (Oktober/Heft 4) 1967, Seite 290 ff. Dort auch einige Angaben über die Zusammenhänge zwischen Gesellschaftsstruktur und politischer Entwicklung. – Eine eingehendere Darstellung gedenkt der Verfasser in Kürze in Buchform herauszubringen.

²⁰ Zum Parteiensystem vgl. eingehend meinen in Anm. 1 genannten Beitrag.

zwischen malaiischen Moslems und chinesischen oder indischen Nicht-Mohammedanern gibt es kaum, weil dies für die Nicht-Malaien die völlige Selbstaufgabe und die völlige Anpassung in eine muselmanische Kulturgemeinschaft bedeutet. Insofern besteht auch keine Chance für eine langfristige, auf biologischer und sozialer Assimilierung beruhende Beseitigung der rassisch bedingten Sozialkonflikte.

Zusammenfassend kann man sagen, daß sich regional-ökonomisch und sozial-strukturell in West-Malaysia ein Gefälle vom Westen zum Osten hin und seit 1963 außerdem zwischen West-Malaysia einerseits und den Borneo-Gebieten andererseits feststellen läßt. Daraus resultiert die sozio-politische Eigenheit des bereits mehrfach erwähnten „Kommunalismus“: Es handelt sich um das Strukturprinzip einer Mehr-rassen-Gesellschaft, in der jede einzelne rassische Gemeinschaft (Community) nicht nur ethnisch, sondern auch sprachlich, sozialkulturell (insbesondere religiös), ökonomisch, verschiedentlich auch regional und sogar parteipolitisch von anderen Communities separiert ist. Die natürlichen ethnischen Konflikte sind damit durch weitere differenzierende Merkmale kumuliert. Die Frage der politischen Integration dieser kommunalistisch zergliederten Staatsgesellschaft ist somit aufgeworfen. Die Rassenunruhen vom Mai 1969 sind – wenngleich sie lokal begrenzt und auch lokalisierbar waren – als die ausbrechenden Feuerzeichen einer schwelenden Glut latenter Rassenkonflikte zu sehen.

2.4 Instrumente sozio-politischer Integration

Trotz aller dieser desintegrativen Faktoren hat es das Verfassungssystem des westlichen Parlamentarismus in Malaia und Malaysia bislang vermocht, grundsätzlich erfolgreich zu arbeiten, nach der Entlassung Malaias in die Unabhängigkeit (1957) und nach der Bildung der Großföderation Malaysia (1963) die gesellschaftlichen Antagonismen zumindestens zu koordinieren, Rassen- und Klassenkonflikte zu kanalisieren, damit sie nicht (oder aber: **noch** nicht) zum Existenz bedrohenden Ausbruch kommen. Das ist bei aller langfristiger Problematik der heterogenen Sozialstruktur ein Signal für die Qualität der spezifisch malaiischen politischen Form. Die Frage lautet derzeit, ob – wie es nach den Rassenunruhen von 1969 zu sein scheint – die Demokratie westlichen Musters nur mittelfristig außer Kraft gesetzt ist oder langfristig beseitigt wird. In jedem Falle wird sie bei der hier skizzierten Beschaffenheit der sozialen Materie in Zukunft noch größere Belastungen auszuhalten haben.

Das führt zu dem großen Komplex jener Maßnahmen, Instrumente und Institutionen, die man neben der Verfassungsstaatlichkeit, auf die anderenorts bereits verwiesen wurde, als Hilfsmittel der sozio-politischen Integration ansieht, auf die wir aber ebenfalls nur sporadisch verweisen können.

Als wesentliches Instrument im Prozeß des „Nation-Building“ wird die Schaffung einer einheitlichen malaiischen Sprache (Bahasia Malaysia) angesehen, die das Englische nicht nur als bisherige Amtssprache ablösen soll, sondern auch allen nicht-malaiischen Rassen (einschließlich der nicht-malaiischen auf Nord-Borneo) zu einer Nationalsprache werden soll. Hier kann man erneut für den ausländischen Betrachter paradigmatisch auf die dialektische Implikation solcher Integrationsbemühungen hinweisen: das Malaiische muß von den Nicht-Malaien als eine Art Zwang empfunden werden, durch den sie sogar noch von ihrer jetzigen wirtschaftlichen Position zurückgeworfen werden müssen, weil sie dann in Wirtschaft oder öffentlichem Dienst ganz

natürlich gegenüber den Malaien und ihrer Sprachfertigkeit benachteiligt sein müssen. Diese Sprachenfrage hat deshalb heftige Diskussionen ausgelöst und zu ernsthaften sozialen und politischen Konflikten geführt; das forcierte Durchsetzen von Bahasa Malaysia durch die Zentralregierung hat 1966 in Sarawak sogar eine bedeutende Rolle im Verfassungskonflikt der Zentralregierung mit dem damaligen Chief-Minister Ningkan geführt²¹.

Dem Zwecke, eine quasi-egalitäre Gesellschaft zu schaffen, in der die wirtschaftlichen Positionen aller Gruppen einigermaßen gleich sind und die als tragfähige Basis für eine politisch verfaßte Nation angesehen werden kann, ist das – letztlich sozialetisch motivierte – Verfassungsinstitut der „Special Rights“ der Malaien (Artikel 153) anzusehen. Aber genau dieser Versuch der Angleichung sozialer Rechte mit Hilfe verfassungsmäßiger Mittel bedeutet explicite eine absichtliche verfassungsrechtliche Schlechterstellung der Nicht-Malaien, die ihrerseits mit ihrer wirtschaftlichen Aufbauleistung das gesamte gesellschaftliche und staatliche Leben mittragen. Wer also der psychologisch, historisch und sozialetisch durchaus verständlichen Ansicht, den Malaien als den „Bhumiputeras“ (= den „Söhnen des Landes“) eine Art verfassungsrechtlich basierten Erstgeburtsrechts und wirtschaftlichen Minoritätenschutzes zu gewähren, zustimmt, sanktioniert auf diese Weise die formal- und material-rechtliche Ungleichheit. So kommt es zu einem Normenkonflikt zwischen dem liberalen Gleichheitsprinzip, dem auch die verfaßte Demokratie verpflichtet ist, und dem sozialetischen Subsidiaritätsprinzip, ein Normenkonflikt, der wiederum ein Rassenkonflikt ist.

Die Unruhen vom Mai 1969 sind neben anderen Ursachen durch das Aufbegehren in Teilen der chinesischen Community gegen ihre eigene politische Führerschaft der Malayan Chinese Association (MCA) entstanden, der vorgeworfen wird, die berechtigten Interessen der Nicht-Malaien an die Malaien „verraten“ oder sogar verkauft zu haben. Auch hier bleibt festzustellen, daß das Ziel, die gesellschaftlichen Spannungen mit Hilfe der Special Rights auszugleichen, nur zu neuen gesellschaftlichen und politischen Konflikten geführt hat; eine weit verbreitete politische und soziale „Frustration“ ist unter den Nicht-Malaien nicht zu leugnen²².

Abschließend muß man darauf hinweisen, daß der soziale Wandel – selbst wenn er verfassungsrechtlich-institutionell und praktisch-politisch in Richtung auf eine Regulation der Rassenkonflikte hin ausgerichtet ist, diese kommunalistischen Gegensätze – zumindest im wirtschaftlichen Bereich – noch vertieft, statt sie zu beseitigen.

Tendenziell läßt sich diese Entwicklung in Malaysia mit dem bekannten Erfahrungssatz kennzeichnen, daß die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden. Während die politische Macht, soweit sie sich in den Händen der führenden Malaien befindet, es versteht, sich ihren früheren traditional-feudalen Besitzstand zu erhalten und zu mehren oder aber durch die Ausnutzung von politischen und rechtlichen Kompetenzen (man denke etwas an das Lizenz-Vergabewesen) zusätzliche Einnahmen zu verschaffen, während weiterhin die wirtschaftlich führenden reichen Chinesen sich mit den politischen Machtinhabern auf malaiischer Seite zu einer quasi-feudal-kapitalistischen Oberschicht verbinden und auf diese Weise ihren wirt-

²¹ Zur Information vgl. den Leserbrief von Datu Ningkan an die Londoner Times vom 8. Oktober 1966, jetzt wieder abgedruckt in: Peter Boyce: Malaysia and Singapore in international diplomacy – documents and commentaries, Sydney University Press 1968, Seite 22.

²² Zahlreiche Privatinterviews des Autors 1969.

schaftlichen Besitzstand halten und vergrößern können, bleiben — schon wegen der immer schwerwiegender werdenden Arbeitslosigkeit infolge der Bevölkerungsvermehrung — die armen Schichten arm, werden durch den Kinderreichtum noch ärmer, können sich wirtschaftlich kaum weiterentwickeln und gelangen — was etwa die malaiischen Reisbauern betrifft — in zunehmend größere Abhängigkeiten.

Aber nicht nur schichtenmäßig, sondern auch rassenmäßig vergrößern sich die Gegensätze. Zwar liegen keine neueren statistischen Daten über die Aufgliederung der wirtschaftlichen Zuwachsraten auf die verschiedenen Rassen vor; es steht aber fest, daß die einheimischen Malaien geringere Zuwachsraten zu verzeichnen haben als die Chinesen, auch wenn sich die Zuwachsraten bei den Chinesen auf wenige Gruppen und Personen konzentrieren.

Zwischen 1947 und 1957 entfielen etwa drei Fünftel des gesamten Nationaleinkommens auf die chinesische „Community“, aber nur reichlich ein Fünftel wurde von den Malaien erwirtschaftet. Die entsprechenden ethnischen Daten lauten jedoch 50% und 37%²³. Die wirtschaftliche Inferiorität der Malaien als eine faktische Norm kollidiert wiederum mit der traditional-historischen Norm der ethnischen Priorität. Neuere statistische Daten würden — der Vermutung nach — wahrscheinlich zeigen, daß diese Relationen — bei allen Veränderungen der absoluten Zahl — zumindest konstant geblieben sind, wenn sie sich nicht sogar zuungunsten der Nicht-Chinesen verändert haben. Allerdings werden Statistiken dieser Art offiziell nicht erstellt, denn sie würden das kommunalistische Dilemma dieser Staatsgesellschaft in seiner ganzen Dimension quantifizieren und damit zum Anlaß für die Artikulation neuer Konflikte werden können.

Für die aktuelle Politik sind alle diese Probleme der gesellschaftlichen Materie von außerordentlicher Bedeutung. Sie stellen die Rahmenbedingungen für das Zustandekommen und für die Qualität politischer Entscheidungen dar, und sie sind, da es sich bei den wirtschaftlichen und sozialen Konflikten zwischen den Rassen nicht nur um die Erlangung zusätzlicher Güter und Dienstleistungen handelt, sondern weil es um die physische Sicherung der nackten Existenz geht, von derartiger Sprengkraft, wie wir sie in Europa zuletzt im 18. und 19. Jahrhundert gehabt haben. Die Rationalität politischer Entscheidungen im gesellschaftlichen Bereich und in internationalen Fragen kann unter diesen Rahmenbedingungen erheblich durch konfliktbedingte Emotionen im Inneren beeinträchtigt werden. Die Lösung dieser innenpolitischen Aufgaben liegt somit auch im Interesse außenpolitischer Friedensordnung.

3. Außenpolitische Belastungen der politischen Einheit

Die Betrachtung der demographischen Grundlagen, der national-ökonomischen Bedingungen und der sozial-ökonomischen und regionalen Strukturen muß durch einen kurzen Überblick der außenpolitischen Belastungen ergänzt werden. Wir haben eingangs schon die externen politischen Einflüsse skizziert, die vor und nach der Konföderationsgründung wirksam gewesen sind.

Die Bildung der Föderation als solche stellt seit 1961 und bis heute eine permanente

²³ Vgl. T. H. Silcock: *Communal and Party Structure*, in: T. H. Silcock and E. K. Fisk (Editors): *The Political Economy of Independent Malaya — A Case-Study in Development*, Canberra: The Australian National University, 1963, Seite 2 ff.

Krisenentwicklung dar²⁴. Die Doppelfront in der Borneo-Frage gegenüber den Philippinen und dem Indonesien Sukarnos hätte auf die Dauer die Frage der regionalen Integrität zwischen West- und Ost-Malaysia stellen können. Bemühungen um zwischenstaatliche regionale Integration und damit um institutionelle Regelung internationaler Konflikte, wie „Maphilindo“ und „ASA“, sind von den südostasiatischen Politikern zwar mit Pathos deklamiert worden, aber ohne Pathos schnell verschwunden, und selbst die 1967 gegründete „Association of South-East Asian Nations“ (ASEAN) ist zur Zeit von nur mehr oder weniger deklaratorischem Wert für die internationale Konfliktregelung und damit auch für die Stabilisierung der internationalen politischen Existenz Malaysias.

Singapurs Sezession im Jahre 1965 hat zwar erfreulicherweise nicht den für alle Teile lebenswichtigen „Gemeinsamen Markt“ zerstört, sie stellt vielleicht gerade die – gewissermaßen politisch-dialektische – notwendige Voraussetzung für die Herstellung von wirtschaftlicher Einheit des Großraumes und politischer Freiheit des einzelnen Gliedes sowie zwischenstaatlichem Frieden dar, bedeutete jedoch damals, so kurz nach der Gründung Malaysias, eine zumindest vorübergehende Existenzbedrohung Malaysias.

Schließlich hat die militärpolitische Strategie Großbritanniens, alle Positionen „östlich vom Suez“ zu räumen, die Gefahr heraufbeschworen, daß im südostasiatischen Raum, an dessen Nordflanke – in Laos und Vietnam – der Kommunismus anbrundet, ein Machtvakuum entsteht. Auf dessen Gefährlichkeit wird von den Staatsmännern dieser Region zunehmend hingewiesen – ein Vorgang, der sowohl für ihre politische Rationalität als auch für ihren grundsätzlichen Konsensus zur liberalen Demokratie, also für eine freiheitliche Ordnung, spricht. Aus der Rückzugsstrategie der Briten erwachsen neue wirtschaftliche Belastungen für Entwicklungsländerstaaten, die ihr ökonomisches Potential zur Entwicklung der Wirtschaft einsetzen müßten²⁵.

Und schließlich haben sich seit Jahresmitte in den Dschungeln des thailändisch-malaysischen Grenzgebietes die kommunistischen Guerillakämpfe derart intensiviert, daß sie die Vermutung aufkommen lassen, nach einem eventuellen Abzug der USA aus Südvietnam werde Thailand das nächste Objekt kommunistischer Aggression sein und Malaysia müsse mittelfristig mit einem existenzbedrohenden Wiederaufleben der Guerilla-Aktivitäten rechnen. Schon jetzt haben Regierungssprecher darauf hingewiesen, daß Thailand ohne weiteres militärisch angegriffen werden könne; zumindest seien subversive Aktivitäten größeren Ausmaßes möglich, weil die Kommunisten ihre Nachschubstraßen und Angriffsbasen von Laos aus bereits bis an die thailändische Nordgrenze ausgebaut haben und dort auch seit kurzem ständige Gefechte stattfänden. Weiterhin sei in Malaysia die rote Untergrundarmee bereits jetzt stärker als jene Partisanenarmee, die Malaya von 1948 bis 1960 in Notstandssituationen hielt und damals mehr als 100 000 Mann britisches und einheitliches Militär band²⁶.

²⁴ Willard A. Hanna: *The Formation of Malaysia – New Factor in World Politics*, New York, American Universities Field Staff, 1964.

²⁵ Zur Interdependenz von Weltpolitik und staatlicher Existenzsicherung in diesem Raum vgl. zuletzt: Justus M. van der Kroef: *Die Verteidigung Südostasiens nach Vietnam*, in: *Außenpolitik – Zeitschrift für Internationale Fragen*, Freiburg, 20. Jg., Heft 4/April 1969, S. 222 ff.

²⁶ *Straits Times*, Singapore, wiederholt in verschiedenen Ausgaben im Jahr 1969.

Schließlich ist noch einmal die Sabah-Frage zu erwähnen, die in den Philippinen die (studentischen) Massen begeistern kann und begeistert hat und deshalb Emotionalität und Unsicherheit in die Politik dieser Weltgegend bringt²⁷.

Gleichzeitig geht der Tendenzumschwung in der Vietnam-Politik der USA einher mit einem allmählichen Vordringen des politischen und wirtschaftlichen Einflusses der Sowjetunion in diesem geopolitisch bedeutsamen Raum. Kenntnisreiche Beobachter rechnen außerdem mit einer künftig zunehmenden Infiltration der chinesischen community von Peking her, die vor allem in der sozialen und politischen Frustration der jüngeren Chinesen einen fruchtbaren Nährboden zu finden scheint. Allerdings muß sich der europäische Beobachter der billigen Plausibilität enthalten, daß alle Chinesen eine Art „Fünfter Kolonne“ des Maoismus wären; richtig ist vielmehr, daß eher eine Profilierung eines quasi-Nationalismus der Chinesen in Malaysia stattfindet, der seine emotionale Rückendeckung in der zugleich nationalstaatlichen und weltpolitischen Erstarkung Peking—Chinas findet.

Auch außenwirtschaftlich vollziehen sich augenblicklich bedeutsame Wandlungen, die langfristig Malaysias gesamtstaatliche Entwicklung beeinflussen werden. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Kuala Lumpur und Moskau — von Malaysia mehr oder weniger widerstrebend zugestanden — geht einher mit einer starken wirtschaftlichen „Invasion“ Sowjetrußlands in diesem Raum, das jetzt schon zum stärksten Abnehmer malaysischen Kautschuks geworden ist und auf diese Weise dessen noch stark durch agrarische und industrielle Monokultur geprägte Volkswirtschaft von sich abhängig macht²⁸.

Parallel dazu vollzieht sich die japanische Wirtschaftsinvasion in Malaysia, das zusammen mit Singapur wegen seiner geographischen Lage als ein potentieller Mittelpunkt für einen künftigen südostasiatischen Großraummarkt angesehen werden muß, der von Indien und Ceylon bis zu den Philippinen und von Thailand bis Australien reichen kann. Auch hier ergeben sich Ansatzpunkte späterer internationaler Konflikte, wenn die faktische innermalaysische personelle und soziale Majorisierung der Wirtschaft durch die chinesische community mit einer außermalaysisch gesteuerten Majorisierung der Investitionen (und damit der produktiven Wirtschaftszweige) durch Japan einhergehen sollte und jene **national**-ökonomische Politik, die etwa die Förderung der malaiischen community zum Ziel hat, in diesen Konfliktstrudel geraten könnte.

Diplomatische, journalistische und wissenschaftliche Kenner der malaysischen Szene — Malaysier und Europäer — stimmen jedenfalls in dem Urteil überein, daß sich in Malaysia die Frage der Bewährung der freiheitlichen Demokratie westlichen Musters im Laufe des nächsten Jahrzehnts auch unter außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Aspekten stellen wird und damit die Aufgabe der sozio-politischen Integration sowie die (hier noch gar nicht erörterte) Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems zusätzlich erschweren wird.

²⁷ Der Verfasser beabsichtigt, auf Grund der 1969 in Malaysia und in den Philippinen gesammelten Materialien und Informationen zum „Sabah-Claim“ demnächst eine detailliertere Analyse fertigzustellen.

²⁸ Vgl. zum Ganzen auch den ausgezeichneten Überblick von Thilo Bode: Moskau als asiatischer Machtfaktor, in: Süddeutsche Zeitung München vom 17. 7. 1969.