

Ausgleichende Ungerechtigkeit

Die Grenzen ethnischer Präferenzpolitik in Malaysia

Kann eine Politik, die gezielt bestimmte Kategorien von Personen wegen ihrer Zugehörigkeit benachteiligt, eine gerechtere Gesellschaft schaffen? Viele würden diese Frage intuitiv verneinen. Doch die *Intuition des Commonsense* widerspricht vielerorts den politischen Gepflogenheiten.

Olaf Beuchling

Von den USA bis zur EU, von Indien bis Malaysia sind heutzutage politische Maßnahmen institutionell etabliert, die als benachteiligt erachtete Teile von Bevölkerungen nicht nur gezielt fördern, sondern zuungunsten anderer Bevölkerungskategorien bevorzugen, um sie in Bildung, bestimmten Berufen und Positionen ihrem Bevölkerungsanteil gemäß vertreten zu sehen. Besonders umstritten ist dieses Vorgehen im Bereich ethnischer Zugehörigkeiten. Malaysia ist eines der vielen Länder, das Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen auf Grund ihrer Abstammung institutionell begünstigt. Während anderenorts aber zumeist Minderheiten Zielgruppe ethnischer Präferenzpolitik sind, genießen in Malaysia die Angehörigen der gesellschaftlichen Mehrheit die Privilegien einer ethnischen Gleichstellungspolitik.

Ethnische Präferenzpolitik global

Ethnische Präferenzpolitik gehört in die beständig wachsende Reihe sozialpolitischer Programme, die seit dem Zweiten Weltkrieg in vielen Staaten der Welt mit dem ambitionierten Anspruch eingeführt wurden, tatsächliche oder nur vermutete soziale Ungleichheiten zwischen bestimmten Kategorien von Personen durch staatliche und nicht-staatliche Eingriffe auszugleichen. Wechselweise als »affirmative action«, »positive action«, »umgekehrte Diskriminierung« oder »positive Diskriminierung« tituiert, zielt ethnische Präferenzpolitik auf Personen ab, die qua ihrer Zugehörigkeit zu einer offiziell anerkannten ethnischen Kategorie oder Gruppe als förderungswürdig erachtet werden. Unge-

achtet verschiedener konzeptueller Probleme, Gerechtigkeitstheoretischer Mängel und nichtintendierter realpolitischer Nebenwirkungen haben sich derartige Programme behauptet. Rechtfertigungen zur Einführung entsprechender Maßnahmen variieren. Dazu gehört die Kompensation historisch erfahrener Diskriminierung, die Hilfe bei aktuellen Nachteilen bzw. Benachteiligungen, die Schaffung proportionaler Gruppenrepräsentanz, die Herstellung einer als bedroht wahrgenommenen gesellschaftlichen Kohäsion oder eine bessere Effizienz und Performanz des sozioökonomischen Systems. Generell wird behauptet, dass entsprechende Programme nur temporärer Natur seien; in der Praxis erweisen sie sich jedoch als ausgesprochen langlebig, was nicht zuletzt damit zu erklären ist, dass einmal eingeführte Mobilitätsprivilegien nur gegen den Widerstand der so Privilegierten wieder abgeschafft werden könnten. Paradoxerweise aber tendieren Gesellschaften mit etablierter ethnischer Präferenzpolitik dazu, ethnische Zugehörigkeitsgrenzen zu verfestigen und damit jene Grenzziehungen der Differenzierung, die der Ungleichheitsdiagnose zugrunde liegen, zu reproduzieren.

Ethnische Präferenzpolitik in Malaysia

Die gesellschaftliche Bevorzugung ethnischer Malaien im multiethnischen Malaysia reicht bis in die britische Kolonialzeit zurück. In ihrer heutigen Form wurde sie nach der Unabhängigkeit als Teil der »Neuen Wirtschaftspolitik« (*New Economic Policy* bzw. *Dasar Ekonomi Baru*) seit Anfang der 1970er Jahre institutionalisiert. Den Ausschlag gaben die ethnischen Unruhen von 1969, als Malaien mit Angehörigen der chinesischen Minderheit, zum Teil auch mit Menschen indischer Herkunft, aneinander gerieten. Die offizielle Zahl der (mehrheitlich chinesischen) Todesopfer belief sich auf 196 Personen. Westliche Journalisten vermuteten deutlich mehr Todesopfer. Die *TIME* sprach da-



Gerechtigkeit ...

Foto: R. Göpel

Der Autor unterrichtet international und interkulturell vergleichende Bildungswissenschaft, zuletzt an den Universitäten Magdeburg und Barcelona.

mals von einem »Rassenkrieg in Malaysia« und schätzte die Zahl der Toten auf etwa 2.000. Was genau hinter diesen Unruhen stand, ist bis heute umstritten. Sicher ist, dass die ökonomisch dominante Stellung der chinesischen Minorität bei vielen Malaysiern Neid und Ressentiments nährte. Nachdem die Minderheiten nun auch bei den Parlamentswahlen Zugewinne verzeichnen konnten, fürchteten jene suprematistischen Kräfte, die ein »Malaysia für die Malaien« forderten und damit viele verarmte Malaien ansprachen, eine Schwächung ihrer bis dato politisch und kulturell dominanten Position.

Die »Neue Wirtschaftspolitik« wurde 1971 unter dem Premier Tun Abdul Razak ins Leben gerufen; ihr folgte ein nationaler Entwicklungsplan, der viele Aspekte – vor allem hinsichtlich der Bevorzugung der ethnischen Malaien – beibehielt. Im Kern privilegiert diese ethnische »Gleichstellungspolitik« Personen malaiischer und indigener Herkunft gegenüber Personen chinesischer oder indischer Herkunft beim Zugang zu lukrativen Positionen im Wirtschaftsleben, auf dem Wohnungsmarkt, bei Darlehen und im Bildungssektor. So wurde angestrebt, dass die sogenannten »Bumiputeras« (»Söhne der Erde«) 30 Prozent am industriellen Produktivvermögen des Landes erzielen sollten, was bislang (zumindest nach offiziellen Berechnungen) nicht erreicht wurde. Chinesisch- oder indischstämmige Geschäftsleute werden so genötigt, malaiischen Geschäftspartnern Firmenanteile zu überschreiben. Auch Aufsichtsräte und Führungspositionen werden nicht primär nach Fähigkeit und Kompetenz besetzt, sondern nach ethnischer Zugehörigkeit. Im Bildungssektor (einem prioritären Bereich des Staatshaushaltes) werden Stipendien nahezu ausschließlich an Bumiputeras vergeben. Ebenso existieren für sie erleichterte Zugangsbedingungen zu den staatlichen Hochschulen, wohingegen Sino- und Indomalaysier auf kostspielige private Universitäten oder ein Auslandsstudium angewiesen sind.

Die Bumiputera: Eine mehrheitsfähige Kategorie

Die ethnische Präferenzpolitik im multiethnischen Malaysia soll zugunsten einer Bevölkerungskategorie arbeiten, für die der Kunstbegriff Bumiputera kreiert wurde. Mit dieser Kategorie wird offiziell die »einheimische« malaiische und indigene Bevölkerung von den als »nichteinheimisch« erachteten Angehörigen der chinesischen, indischen und euroasiatischen Minderheit unterschieden. Dass Teile der chinesischen Minderheit (die Peranakan, Baba-Nyonya bzw. Straits-Chinesen) bereits im 15. Jahrhundert im heutigen



Warten auf das große Los?

Foto: R. Göpel

Malaysia siedelten und der indische Einfluss auf die Region weit vor die Anwerbung von Coolies durch die Briten zurückreicht, bleibt bei dieser Differenzierung außen vor. Bumiputeras stellen etwa 65 Prozent der aktuell 28,3 Millionen Einwohner. Muslimische Malaien bilden davon die größte Gruppe. Andere Ethnien dieser Kategorie sind die Orang Asli (die »Ureinwohner« Westmalaysias), die auf der malaysischen Halbinsel etwa 133.000 Personen zählen, was etwa 0,5 Prozent der Bevölkerung Malaysias entspricht. Prozentual und absolut deutlich größer sind die indigenen Gruppen der ostmalaysischen Bundesstaaten Sarawak und Sabah. Für Sarawak spricht man offiziell von 28 indigenen Gruppen, die etwa 50 Prozent der dortigen Bevölkerung ausmachen; Menschenrechtsorganisationen schätzen die Anzahl der indigenen Gruppen Sarawaks noch höher. Dazu zählen die Iban (etwa 30 Prozent der Bevölkerung), Bidayuh, Melanau, Orang Ulu, Kayan, Kenyah, Kelabit, Penan und andere. Die traditionelle Siedlungsform in Langhäusern besteht für einige dieser Gruppen fort, der Brandrodungsfeldbau spielt nach wie vor eine Rolle. Mehrheitlich sind die indigenen Gruppen Sarawaks heutzutage Christen. In Sabah leben mehr als 30 verschiedene indigene Gruppen, dazu gehören Kadazan, Dusun, Rungus, Murut und andere, die zusammen etwa 60 Prozent der Bevölkerung des Bundesstaates bilden. Festzuhalten ist, dass die Kategorie der Bumiputeras mithin zum einen die indigenen Völker Malaysias umfasst, zum anderen auch die politisch (und kulturell) dominante malaiisch-muslimische Mehrheit.

Soziale Ungleichheit innerhalb der Bumiputeras

Von der ökonomischen Entwicklung Malaysias der letzten Jahrzehnte profitierten nahezu alle Bevölkerungsgruppen. Auch wurden die größten wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Malaien und der chinesischen Minderheit ausgeglichen. Doch unabhängig von dem allgemein gestiegenen Lebensstandard be-

stehen zum einen ethnisch-spezifische Ungleichheiten fort, zum anderen haben sich die sozialen Unterschiede innerhalb verschiedener Gruppen verstärkt. Inwieweit ist es dem malaysischen »affirmative action«-Programm gelungen, ethnische Ungleichheiten innerhalb der Bumiputera-Kategorie aufzuheben? Hier zeigt sich, dass das Programm zumindest in diesem Bereich gescheitert ist. Wie etwa der regionale *Human Development Report* von 2005 dokumentiert, liegen viele der sozioökonomischen Entwicklungsindikatoren der stark von indigenen Gruppen bewohnten Bundesstaaten Sarawak und Sabah unter dem nationalen Durchschnitt, auch wenn sich seit 1990 deutliche Verbesserungen belegen lassen. So liegt der Anteil der Personen im Alter von sechs Jahren und älter, die nie eine Schule besucht haben, in Sarawak bei 17 Prozent, in Sabah bei 21 Prozent (Malaysia insgesamt: unter zehn Prozent). Bei den indigenen Gruppen lag dieser Wert höher: 28 Prozent der Iban sowie 20 Prozent der weiteren indigenen Gruppen Sarawaks haben nie eine Schule besucht. Absentismus und Schulabbruch sind häufig. Noch kritischer sind die Daten zu den Orang Asli auf der malaiischen Halbinsel. Alle verfügbaren Indikatoren der letzten Jahre zu Armut, Gesundheit, Wohnbedingungen oder Bildung zeigen, dass die Lebenschancen der Nachkommen der Ureinwohner deutlich hinter denen der malaysischen Gesamtbevölkerung zurückbleiben. Offiziellen Daten zufolge lebten 1999 noch 81,4 Prozent der Orang Asli unterhalb der Armutsgrenze, fast die Hälfte wurde zu den »sehr Armen« gezählt. Die Lebenserwartung ist deutlich niedriger als bei der übrigen Bevölkerung. Etwa die Hälfte der Orang Asli kann nicht Lesen und Schreiben, die anderen haben mehrheitlich nur die Primarschule besucht. Auch hier ist die »Drop out«-Quote hoch. Kritiker der malaysischen »affirmative action«-Politik führen daher an, dass die mittlerweile konsolidierte malaiische Mittelschicht am stärksten von der Beibehaltung der Präferenzpolitik profitiert, während die indigenen Gruppen innerhalb der Bumiputera-Kategorie nur unzureichend bedient werden. Weitere Schwächen zeigen sich im Bildungsbereich, wenn man malaiische Schüler mit Nicht-Bumiputeras vergleicht. Ungeachtet der bildungsstrukturellen Vorteile malaiischer Schüler bleiben die Schulleistungen chinesischer und indischer Jugendlicher besser. Daten aus der international vergleichenden TIMSS- (Third International Mathematics and Science Study)

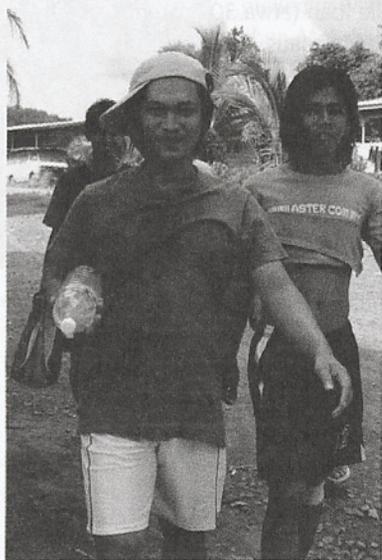
Schulleistungsstudie haben gezeigt, dass chinesische und indische Schüler in Malaysia in den Testbereichen Mathematik und Naturwissenschaft signifikant besser abschnitten als die malaiischen Schüler, auch wenn zehn Prozent der getesteten nicht-malaiischen Jugendlichen angaben, die Testsprache

Malaiisch nie in ihrem Elternhaus zu sprechen. Diese Leistungsunterschiede bleiben auch bestehen, wenn die Variablen Geschlecht, sozioökonomischer Status der Familien und Familienstruktur statistisch kontrolliert werden. Es spricht somit vieles dafür, dass die ethnischen Ungleichheiten in Malaysia zu einem nicht geringen Teil aus Bildungsunterschieden resultieren, denen wiederum ethnisch spezifisches Bildungsverhalten zugrunde liegt. Die schulischen Leistungsunterschiede zwischen Chinesen und Malaien im benachbarten Singapur unterstützen diese These.

Ethnische Präferenzpolitik in der Kritik

Die Kritik an der Bumiputera-Politik ist vielfältig. In die Stimmen der Kritiker reihen sich nicht nur Angehörige der chinesischen und der indischen Minderheit ein, sondern auch zunehmend mehr Malaien. Sogar das geistige Oberhaupt der islamistischen PAS (*Parti Islam Semalaysia*) und der politische Führer des Bundesstaates Kelantan, Nik Abdul Aziz, schloss sich unlängst der Kritik an. Forderte er 2007 noch die thailändische Regierung auf, es Malaysia gleichzutun und zur Förderung der muslimischen Minderheit in Südthailand ein Affirmative Action-Programm einzuführen, scheint er nun ein Ende der Bumiputera-Politik zu sehen: »Das Wort Bumiputera«, so der ansonsten alles andere als liberal erachtete Ulama, »hört sich für mich nach Rassismus an.« Als bei den Wahlen 2008 die Regierungskoalition in dem mehrheitlich von Nicht-Bumiputeras bewohnten Bundesstaat Penang deutlich von der DAP (*Democratic Action Party*) geschlagen wurde, erklärte der Wahlsieger, die ethnischen Quoten in dem Bundesstaat abzuschaffen, da sie nur Vetternwirtschaft, Korruption und systematische Ineffizienz fördern würden. Malaysias neuer Premierminister Najib Razak, aktueller Präsident der Regierungspartei UNMO und Sohn des Begründers der Bumiputera-Politik, hatte sich bereits vor seiner Wahl im April 2009 angesichts der Demonstrationen der indischen Minderheit dazu geäußert, ihnen mehr gesellschaftliche Partizipationschancen zu eröffnen. Kurz nach seiner Wahl deutete er an, die Bumiputera-Politik zumindest in Teilen zu revidieren und die Wirtschaft seines Landes zu liberalisieren, da die bislang erforderliche Quotierung malaiischer Anteilseigner weder armen Malaien etwas nützte, noch angesichts der Weltwirtschaftskrise hilfreich sei. Zudem würde die Bumiputera-Politik ausländische Investoren abschrecken. Ob auch weitere Bevorzugungen ethnischer Malaien rückgängig gemacht werden, bleibt abzuwarten. Dann sollte nicht länger die Zugehörigkeit Leitgedanke sozialstaatlicher Maßnahmen sein, sondern die Bedürftigkeit.

Eine Fassung des Artikels mit ausführlicher Literaturangabe ist bald auf den *südostasien*-Seiten unserer Homepage unter <http://asienhaus.de/suedostasien-neu> zu finden.



... für alle!

Foto: R. Göpel