

Und es gibt ihn doch – den Lösungsansatz

Power-Sharing als Ansatz zur Befriedung Südthailands

Der Konflikt im Süden Thailands ist aus dem Fokus der Öffentlichkeit verschwunden. Doch besteht weiterhin die Notwendigkeit seiner Befriedung. Mit dem politischen Ansatz des Power-Sharing bestünden Chancen, den Konflikt zu beenden.

Karoline Maria Herrmann

Die Autorin studierte Soziologie, Politikwissenschaft und Psychologie in Trier und ist Mitglied in der universitären »Forschungsgruppe Asien«.

1. Einführung

Im Jahre 2007 fand der ethnische Konflikt, der in Thailand schon seit Jahrzehnten schwelt und 2004 wieder ausgebrochen ist, seinen traurigen Höhepunkt: »2007 was the bloodiest in the far south since the insurgency began in 2004« (Hariraksapitak 2008). Dagegen sind die Opferzahlen seit 2008 wieder rückläufig. Im direkten Vergleich der Jahresanfänge wurden 2008 nur halb so viele Anschläge ver-

übt wie 2007. Im Mai 2007 wurden 101 Menschen getötet, im Mai 2008 hingegen 19 (vgl. International Crisis Group 2008: 7). Dennoch zeigen diese Zahlen, dass der Konflikt, der aufgrund der innenpolitischen Krise um die Regierungsbildung aus dem Mittelpunkt des Interesses verschwunden ist, weiter fortbesteht. Die Fronten zwischen malaiischen Muslimen

und der thailändischen Regierung verhärteten sich ab Mitte des 20. Jahrhunderts infolge nationalistischer Politik. Ethnische Konflikte beruhen unter anderem auf solch gesteigerter Ethnizität.

»Ethnizität [...] bezeichnet das oft emotional stark aufgeladene Bewusstsein von Menschen, einer bestimmten Ethnie anzugehören. E. beinhaltet in der Regel einen Glauben an gemeinsame Herkunft, ein übergreifendes Verwandtschaftsgefühl und Wir-Bewusstsein, gemeinsame Sprache, kulturelle Aus-

drucksformen und Interessen« (Hillmann 2007: 201).

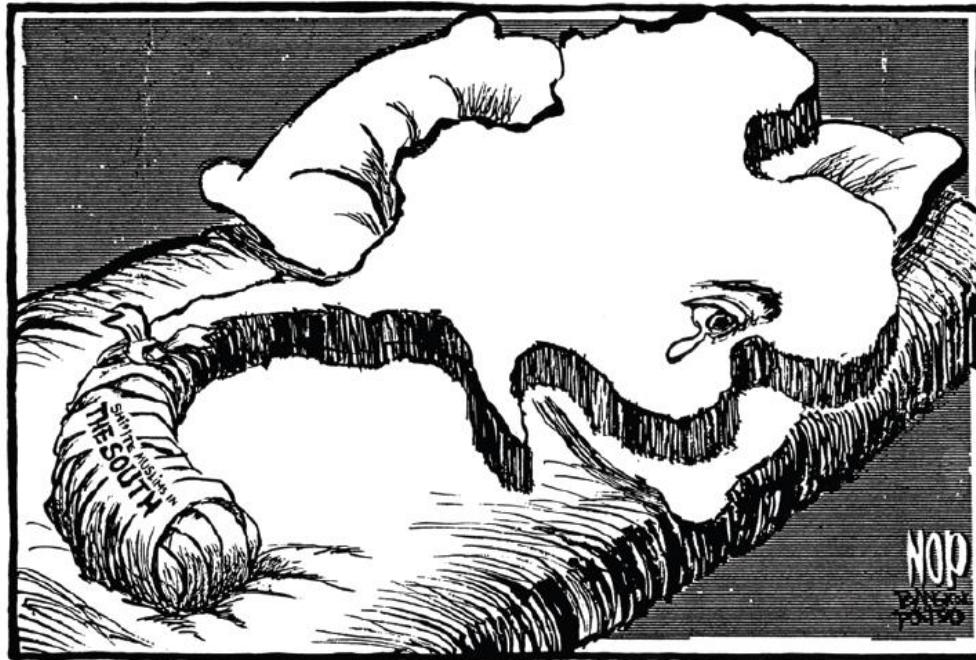
Die malaiisch-muslimische Minderheit im Süden des Landes beansprucht das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung im überwiegend buddhistischen Königreich – Thailand ist eine konstitutionelle Monarchie mit König Bhumibol Adulyadej als Staatsoberhaupt (vgl. Constitution of the Kingdom of Thailand 2007). Mehrere Rebellenorganisationen auf Seiten der Muslime verüben jedes Jahr viele Anschläge. In den 1950er Jahren bildeten sich erste separatistische Bewegungen, die sich bis heute weiter ausdifferenzierten, da die Diskriminierungspolitik in den letzten Jahrzehnten fortgesetzt wurde (vgl. Heiduk / Möller 2004: 2). Die heute wohl einflussreichste Organisation ist die *Barisan Revolusi Nasional-Coordinate* (BRN-C), die das Wiederaufleben der separatistischen Bewegung in den 1990ern anführte, indem sie religiöse Schulen und Dörfer im Süden indoktrinierte und eine neue militante Generation ausbildete. Weitere Gruppierungen sind die PULO (*Pattani United Liberation Organization*) und die GMIP (*Gerakan Mujahidin Islam Patani*) (vgl. International Crisis Group 2007a: 6), sowie eine Splitterorganisation der PULO, die *New PULO*, und die *Bersatu* (Einheit), ein Zusammenschluss der PULO, *New PULO* und BRN-C (vgl. Heiduk / Möller 2004: 3). Keine dieser Gruppen hat je die Verantwortung für einen der Anschläge übernommen (vgl. International Crisis Group 2008: 10) und über wie viele Mitglieder diese Organisationen verfügen, lässt sich nicht klar feststellen. Die GMIP verfügt schätzungsweise über 500 kampfbereite Aktivisten und über ca. 70.000 Sympathisanten (vgl. Heiduk / Möller 2004: 3). Der fehlende Überblick sowie die starke Fragmentierung der Gruppen stellt die Konfliktlösung vor einige Probleme. Auch waren die ständig wechselnden Regierungen in Bangkok nicht in der Lage, den Konflikt zu beenden, verschlimmerten ihn vielmehr aufgrund undurchsichtiger Strategien. Zudem verhin-



dem die aktuellen Unruhen eine Lösung des südlichen Konflikts, da der öffentliche Fokus auf der politischen Stabilisierung des Landes liegt.

In diesem Artikel – der als Denkanstoß, nicht als Anleitung verstanden sein soll – steht nun die Frage im Vordergrund, ob eine konsequente Machtbeteili-

sensdemokratisch ist und wo sich die Ursachen des Konflikts verorten lassen. Auf dieser Basis wird sodann eine mögliche Konfliktlösung unter Berücksichtigung denkbarer Schwierigkeiten diskutiert – die Etablierung von Power-Sharing.



aus: Political Cartoons By Add Daily News, Bangkok 1990, S. 99

gung der malaiisch-muslimischen Minderheit den Konflikt endgültig beenden könnte. Die Idee dazu lässt sich auf Lijphart zurückführen, der die folgende Auffassung vertritt:

»The only solutions to the problems of ethnic divisions [...] are power-sharing and partition or secession. [...] In the vast majority of cases, partition or secession cannot be a practical solution« (Lijphart 1989: 293).

Der Power-Sharing-Ansatz verbindet Konfliktmanagement und die Prinzipien der Konsensdemokratie mit dem langfristigen Ziel der Aussöhnung, des Aufbaus von Vertrauen zwischen den konfligierenden Ethnien und der Schaffung einer überspannenden nationalen Identität (vgl. Sisk 2003), um eine Abspaltung oder Partition zu verhindern. Obwohl Power-Sharing-Arrangements nicht zwangsläufig die realistischsten Strategien zur Befriedung und Demokratiefestigung in gespaltenen Gesellschaften darstellen (vgl. Norris 2008: 215), lassen sich dennoch praktische Hinweise ableiten, die auch im thailändischen Fall – so die hier vertretene These – Lösungsmöglichkeiten zur Befriedung des Konflikts bieten. So wird zur Beantwortung der Fragestellung zunächst der Konfliktverlauf analysiert. Daraufhin wird in einem theoretischen Teil der konsensdemokratische Power-Sharing-Ansatz dargestellt. Dieser Abschnitt endet mit einigen kritischen Anmerkungen. Im analytischen Teil des Artikels wird daraufhin untersucht, inwieweit Thailands Regierungssystem schon kon-

2. Der Konfliktverlauf

Der Beginn des Konflikts im Süden Thailands lässt sich auf Ende des 18. Jahrhunderts datieren. Das seit dem 14. Jahrhundert bestehende muslimische Sultanat Patani wurde 1786 durch das Königreich Siam unterworfen, 1902 formell annektiert und aufgrund von Verwaltungsreformen in die heutigen Provinzen Yala, Narathiwat und Pattani geteilt; Teile der Provinz Songkhla gehörten ebenfalls dazu. Das einst multikulturelle Siam wurde unter dem stark nationalistischen Feldmarschall Phibun Songkram in den 1940er Jahren in »Königreich Thailand« umbenannt. Phibun betrieb eine radikale Assimilierungspolitik, indem er die Unterordnung aller Völker des Königreichs unter die thailändische Kultur und Sprache erzwang und den Buddhismus zur Staatsreligion erklärte (vgl. Wagner 2007: 9f). Diese aggressive Politik, die das multikulturelle Erbe des Landes verleugnete, wurde auch in den folgenden Jahrzehnten weiter verfolgt. »Insbesondere in den 70er und Anfang der 80er Jahre kämpften militante Gruppen für die Abspaltung von Thailand« (ebd.: 7). Doch die Lage konnte Ende der 80er Jahre zunächst beruhigt werden, da viele ursächliche Probleme von der Regierung bekämpft werden konnten (vgl. Heiduk / Möller 2004: 2).

Heute leben ca. 1,8 Millionen Muslime in den drei südlichen Provinzen. Dies entspricht etwa einem Anteil von fünf Prozent an der thailändischen Gesamtbevölkerung und einem Anteil von 80 bis 90 Prozent in den Südprovinzen (vgl. Wagner 2007: 9). Diese Zahlen verdeutlichen, dass Südthailand nach wie vor eine fast ausschließlich muslimische Region ist und kulturell mit dem Rest des Landes nicht viel gemein hat. So ist es nicht verwunderlich, dass die malaiisch-muslimische Minderheit in diesen Provinzen dem Assimilierungsdruck bis heute standgehalten hat und weiterhin für das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung inklusive der eigenen Sprache – dem malaiischen Yawi – streitet.

Für eben jenes Recht wird seit Beginn des 21. Jahrhunderts wieder verstärkt gekämpft. Das erneute Ausbrechen der Gewalt lässt sich auf Thaksin Shinawatras Wahlsieg und seiner TRT (Thai-Rak-Thai: ›Thais lieben Thais‹) -Partei im Jahre 2001 zurückführen, deren Politik wieder stark nationalistisch geprägt war – was schon der Name der Partei verdeutlicht – und keinesfalls die Bearbeitung der Konfliktursachen forciert hat.

»Mit dem *Southern Border Provinces Council* war als Schnittstelle zwischen Zentralregierung und lokaler Verwaltung ein Instrument zur Konfliktprävention geschaffen worden, das mit einigem Erfolg die Zusammenarbeit von Regierungsvertretern, politischen und religiösen Führern der Muslime sowie den Kontakt zu Armee und Polizei institutionalisiert hatte. Zu den ersten Maßnahmen der THAKSIN-Regierung gehörte die Auflösung dieses Gremiums. Die Provinzen Narathiwat, Pattani und Yala wurden wieder direkt der Zentralregierung unterstellt« (Schneider 2006: 77, Herv. i. Orig.).

Zur Eskalation der Gewalt kam es dann im Jahr 2004 mit den Angriffen auf ein Militärlager und 18 Schulen in der Provinz Narathiwat im Januar, auf elf Polizeiposten in den Grenzgebieten im April sowie den Massenverhaftungen und dem Erstickungstod von 78 muslimischen Demonstranten nach einer Kundgebung in Tak Bai (Narathiwat) im Oktober (vgl. Wagner 2007: 7f). Die Regierung verhängte in Folge dieser Attentate den Ausnahmezustand über die drei Provinzen, was den Sicherheitskräften Pressezensur, Inhaftierungen, Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmungen, Telefonabhörungen und Briefüberwachungen ohne richterliche Bevollmächtigung ermöglicht. Weitergehend wurden der Armee und Polizei Straffreiheit garantiert, sollten sie während laufender Operationen Verdächtige töten, was die muslimische Bevölkerung als Lizenz zum Töten auffasste (vgl. Schneider 2006: 79). Darüber hinaus reagierte »die Regierung auf größere Gewaltaktivitäten unter anderem mit der weiteren Entsendung von Militär und Polizeikräften« (Wagner 2007: 8). Dementsprechend führte Thaksins Politik der harten Hand – die Militarisierung des Konflikts und die Destruktion

demokratischer Rechte – eher zu einer Verschlechterung der Lage. Der Ausnahmezustand wurde 2005 durch ein Notstandsdekret ersetzt, das seither alle drei Monate verlängert wird (vgl. ebd.: 8 / 16). Dieses Dekret führt dazu, dass den Sicherheitskräften von Seiten der Muslime mit Misstrauen begegnet wird und die Unzufriedenheit mit den Maßnahmen der Regierung wächst (vgl. International Crisis Group 2008: 13).

Nach einem Staatsstreich im September 2006 durch das Militär bestand zwar die Möglichkeit einer Annäherung der Konfliktparteien. Der neue Premierminister Surayud Chulanont setzte eine Priorität seiner Übergangsregierung auf die Lösung des Konflikts und entschuldigte sich für die ›historische Ungerechtigkeit‹ (vgl. International Crisis Group 2007a: 3), die den Muslimen widerfahren ist. Paradoxerweise führte dies aber zu einem Anschwellen der Gewalt, da sowohl die thailändische Öffentlichkeit als auch die muslimischen Rebellen die Entschuldigung nicht akzeptierten. »The day after the apology, 3 November, produced 46 separate violent incidents, compared with a daily average of around nine the previous month. The overall level has remained high« (ebd.: 8). Surayud suchte sogar den Kontakt zu separatistischen Rebellengruppen und traf sich im Dezember 2007 mit einem Mitglied der PULO (Patani United Liberation Organisation) (vgl. o.V. 2008d). Durch den Regierungswechsel im gleichen Monat blieb Surayuds Annäherung aber folgenlos. »None of his initiatives were carried over by the new administrations« (ebd.). Der Kurs der Regierung unter Premierminister Samak Sundaravej, der die Wahlen im Dezember 2007 mit seiner neu gegründeten PPP (People's Power Party) gewonnen hat und mit einer fünf Parteien-Koalition regierte (vgl. o.V. 2008a), folgte eher Thaksins Repressionspolitik. Die PPP ist eine Nachfolgepartei der TRT und hohe Mandatsträger sind enge Verbündete und Anhänger Thaksins. Das Fortschreiten der Gewalt auch unter dieser Regierung zeigt deutlich, dass eine militärische Lösung des Konflikts unrealistisch ist. »What this conflict needs is a political solution, not a military one« (o.V. 2008d).

Nach aktuellen Berichten wurden seit dem erneuten Ausbrechen der Gewalt im Januar 2004 über 3300 Menschen in dem Konflikt getötet (vgl. o.V. 2008d). Die Opfer von Brandanschlägen, Bomben oder Schüssen sind vor allem Lehrer, Soldaten, Polizisten und Geistliche beider Religionen, die Opferzahlen sind bei Muslimen und Buddhisten in etwa gleich hoch (vgl. Wagner 2007: 7). Besonders Lehrer und staatliche Schulen gelten »als Symbole für die Assimilierungspolitik der Zentralregierung« (ebd.: 7) und werden daher verstärkt angegriffen. »More than 250 public schools have been razed by arsonists« (Montlake 2008), und fast 100 Lehrer wurden seit 2004 umgebracht (vgl. International Crisis Group 2008: 11). Mit neuen Anschlägen ist jederzeit zu

rechnen, seit 2004 sterben im Schnitt täglich zwei Menschen (vgl. Schneider 2006: 79). Es kann aber konstatiert werden, dass die Anzahl der Anschläge Anfang 2008 im Vergleich zu Anfang 2007 um die Hälfte zurückgegangen ist.

»While occasional attacks on Buddhists took place, the first half of 2008 did not see a recurrence of the tit-for-tat violence between Muslims and Thai Buddhists which took place in 2007« (International Crisis Group 2008: 8).

3. Der Power – Sharing – Ansatz

3.1 Theoretische Grundannahmen

In der Vergleichenden Regierungslehre werden die beiden dialektischen Typologien der Konsens- und der Mehrheitsdemokratie als demokratische Formen des Regierungssystems einander gegenübergestellt. Das Mehrheitsmodell – auch »Westminster Model« genannt – folgt dem Credo einer Mehrheitsregierung, in der die Minderheit als Opposition fungiert (vgl. Lijphart 1999: 31). Dies funktioniert allerdings nur in relativ homogenen Gesellschaften. In pluralistischen Gesellschaften besteht die Gefahr einer Diskriminierung der Minderheit, da sie keinen wirklichen Zugang zur Macht bekommt und dementsprechend keine Loyalität zur Regierung ausbildet (vgl. ebd.: 33f).

Demgegenüber zeichnet sich das Konsensmodell dadurch aus, dass sich politische Führer aller wichtigen Gruppen einer (pluralistischen) Gesellschaft die Macht in Großen Koalitionen teilen (vgl. Lijphart 1977: 25) und so die Gefahr eines Konflikts durch Zusammenarbeit zu vermeiden suchen (vgl. McRae 1989: 94). »The consensus model tries to share, disperse, and restrain power« (Lijphart 1999: 34). Der Power-Sharing-Ansatz kann daher als Fortführung des Konsensmodells betrachtet werden. Als grundlegende Prinzipien gelten neben der Koalitionsregierung, in der möglichst Vertreter aller Parteien ein Amt bekleiden, die Entscheidungsfindung im Konsens, der Minderheitenschutz sowie die Machtdezentralisierung (vgl. Sisk 2003).

In allen Angelegenheiten, die im öffentlichen Interesse liegen, sind die politischen Repräsentanten bevollmächtigt, eine gemeinsame Entscheidung zu treffen (vgl. Lijphart 1989: 294), wenn möglich nach konsensdemokratischen Grundsätzen. Durch weitreichende Autonomie für jede Gruppe kann gewährleistet werden, dass interne Angelegenheiten innerhalb der Gruppe geregelt werden: »These groups have authority to run their own internal affairs« (Lijphart 2004: 97). Steven L. Burg führt weitergehend an, dass die Gruppen voneinander isoliert in sozialen

und politischen Netzwerken organisiert sein sollten. So können Konflikte vermieden werden, die aus Kontakt zwischen den Gruppen resultieren. Jedweder Kontakt sei daher auf die politischen Eliten zu beschränken. Gemeinsame Interessen werden ausschließlich durch die politischen Repräsentanten definiert, da nur diese bevollmächtigt sind, öffentliche Belange zu regeln (vgl. Burg 1997). Jede Entscheidung wird daher durch harte Verhandlungen getroffen, stellt aber sicher, dass ein gemeinsamer Konsens herrscht. »Hard bargaining between sub-unit elites is a necessary fact of political life« (Lustik 1979: 330f). Voraussetzung hierzu ist natürlich die grundsätzliche Verhandlungsbereitschaft der politischen Eliten. Diese spielen die Hauptrolle, von ihnen hängt das Funktionieren des Systems ab, denn sie sind die einzig legitimen Verhandlungspartner, die zur Lösung eines Konflikts nach dem Verständnis des Power-Sharing-Ansatzes berechtigt sind. »So much depends on the unmeasurable factor of elite skills and motivation« (McRae 1989: 97). Sind die Eliten nicht gewillt, einer Annäherung zuzustimmen, hat der Konflikt also bereits eine hohe Intensitätsstufe erreicht, dann ist es nur umso schwieriger, eine gemeinsame Verhandlungsbasis zu schaffen (vgl. ebd.: 97). Somit hängt das gesamte System vom Wohlwollen der Eliten ab (vgl. Burg 1997). Die Stabilität eines Gesellschaftssystems kann folglich im Idealfall durch ständiges Bemühen der Gruppenrepräsentanten, der Zersplitterung der Gesellschaft mittels gegenseitiger Kooperation entgegenzuwirken, herbeigeführt werden (vgl. Lustik 1979: 328). Politische Repräsentanten sollten darüberhinaus folgende Fähigkeiten besitzen:

»to appreciate the dangers of social fragmentation, to transcend barriers of hostility, and to devise appropriate compromises on political issues. In addition [...] elites must also be sufficiently positively motivated toward the political system« (McRae 1989: 95).

Donald L. Horowitz führt den Wettbewerb unter Eliten sogar als mögliche Erklärung für die Entstehung ethnischer Konflikte an: »Elites manipulate ethnic identities in their quest for power. It is they who »construct« ethnic conflict« (Horowitz 1998: 9). Allerdings schränkt er dieses Argument mit der Begründung ein, dass die Macht der Elite, Konflikte und Gewalt anzustacheln, durch den Willen der Bevölkerung begrenzt ist, sich für den Profit der Elite instrumentalisieren zu lassen (vgl. ebd.: 19).

Ein Garant für die faire Repräsentation ethnischer Minderheiten und »the basic standard of political representation, public service appointments, and allocation of public funds« (Lijphart 1989: 295) ist Proportionalität. Mithilfe dieses Verfahrens können sowohl in allen politischen und sozialen Bereichen angemessene Entscheidungen getroffen, als auch finanzielle Zuschüsse verhältnismäßig und gerecht an alle Gruppen verteilt werden.

Als effektivster Schutz vor einer Unterdrückung durch die Mehrheit gilt das Veto. Die Minderheit hat das Recht, im Entscheidungsfindungsprozess ein Veto auszusprechen, wenn vitale Interessen gefährdet werden. Allerdings sollte beachtet werden, dass es nicht zu oft eingesetzt wird und nur in Bezug auf Themen, die von fundamentaler Wichtigkeit sind (vgl. ebd.: 295). Ansonsten besteht die Gefahr eines politischen Stillstandes.

Diese drei Merkmale zielen auf die Dezentralisierung der Macht und somit auf ein multiples Machtgleichgewicht unter den Gruppierungen einer pluralistischen Gesellschaft. »If one segment has a clear majority its leaders may attempt to dominate rather than cooperate with the rival minority« (Lijphart 1977: 55). Unterstützt wird diese Machtdezentralisierung besonders durch die Gruppenautonomie, da hierdurch gesellschaftliche Gruppierungen einerseits viel Macht erhalten, um ihre internen Interessen selbst zu regeln, andererseits aber durch die Entscheidungsfindung im Konsens auf der öffentlichen Ebene diese Macht wieder teilen müssen.

3.2 Föderalismus

Föderalismus ist ein Merkmal der Konsensdemokratie (vgl. Lijphart 1999: 38) und zielt auf eine gleichmäßige Verteilung der Macht an alle Regionen ab (vgl. Bächler 2004: 10). Gruppenautonomie kann also am ehesten garantiert werden, wenn der Staat föderal aufgebaut ist (vgl. Lijphart 1989: 294) und – im Falle einer territorialen Trennung der ethnischen Gruppen – jede Gruppe über ihr eigenes Gebiet herrscht. Durch Verhandlungen, in denen über die wesentlichen Politikinhalt entschieden wird und an denen Vertreter aller Gruppen teilnehmen, kann sichergestellt werden, dass alle am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligt sind (vgl. Elazar 1991: XV). So zitiert Bächler Paragraph 14 und 15 der Basel-Charta als die wichtigsten Prinzipien des Föderalismus:

»Federations should guarantee the cooperation and independent self-determination of territorial groups in the framework of a pluralistic structure [...] on the principle of subsidiarity (para 14). The members of a federation should have at their disposal the maximum amount of autonomy in the greatest variety of sectors. Furthermore, federal structures should distinguish themselves by allowing the greatest possible scope for the side by side existence of differing social values (para 15)« (Bächler 2004: 11).

Durch den Zusammenschluss etablierter Systeme bieten föderale Arrangements den Vorteil größerer Sicherheit und ökonomischen Nutzens bei gleichzeitiger Erhaltung der Vielseitigkeit (vgl. Elazar 1991: XV). Das Ziel eines föderal aufgebauten Systems ist nach Ronald Watts Auffassung eben nicht die Ver-

nichtung dieser Vielseitigkeit, sondern vielmehr die Anpassung und Schlichtung sozialer Diversität innerhalb eines Systems (vgl. Watts 2001: 23). »It is based on the presumed value of achieving both unity and diversity by accommodating, preserving and promoting distinct identities within a larger political union« (ebd.: 24).

Die Prinzipien des Föderalismus können in vielen Formen realisiert werden, so führt Daniel J. Elazar folgende Aufzählung an: Confederation, Federation, Federacy, Associated State, Consociation, Union, League, Joint functional authority, Condominium (vgl. Elazar 1991: XVI). Diese Formen betreffen sowohl territoriale als auch non-territoriale Arrangements. Die territorialen Realisierungen – Thailands Muslime beanspruchen ihr eigenes Territorium, weswegen die übrigen Formen in diesem Artikel keine Berücksichtigung finden – beinhalten Lösungen mit viel Autonomie für die Mitgliedsstaaten (Konföderation, Föderation) (vgl. Watts 2001: 26) oder asymmetrische Verhältnisse mit substantieller Autonomie für die Einheiten auf Kosten von gleichberechtigten Mitspracherechten und Einflussmöglichkeiten auf der übergeordneten Regierungsebene (»Federacy«, assoziierter Staat) (vgl. Elazar 1991: XVI). In asymmetrischen Föderalismusformen sind die Mitglieder mit besonderen Rechten ausgestattet, z.B. mit dem Recht auf Nutzung der eigenen Sprache und Erhaltung der eigenen Kultur (vgl. Bächler 2004: 10).

3.3 Cleavages

»A plural society is a society divided by [...] «segmental cleavages« [...] of a religious, ideological, linguistic, regional, cultural, racial, or ethnic nature« (Lijphart 1977: 3f). Die politischen Parteien, Interessengruppen, Kommunikationsmedien und übrigen freiwilligen Zusammenschlüsse sind meistens entlang dieser Spannungslinien organisiert (vgl. ebd.: 4). Das politische Verhalten in ethnisch gespaltenen Gesellschaften zeichnet sich dadurch aus, dass ein Teil der Gesellschaft den Anspruch erhebt, der Wesentliche zu sein, ethnisch Fremden höchstens den Status der Duldung zuspricht, eine Vielzahl von Privilegien fordert sowie eine Statushierarchie etabliert (vgl. Horowitz 1998: 20). Andere ethnische Gruppen, die nicht zu dieser dominierenden gehören, erzeugen bei der Mehrzahl das Gefühl einer Bedrohung, denn sie fordern ebenfalls Privilegien und Gleichberechtigung ein. So werden die Spannungslinien verstärkt, da Gruppenmitglieder sich zudem besonders über ihre eigene Ethnie definieren. »Ethnicity is a powerful affiliation, both because similarity is valued and because genetic [...] origins and early socialization are potent sources of similarity« (ebd.: 16).

Wie Arend Lijphart aufzeigt, ist Ethnizität nicht die einzige Trennungslinie innerhalb einer pluralistischen Gesellschaft. Je heterogener eine Gesellschaft in Bezug auf religiöse, sprachliche oder ethnische Cleavages ist, desto weniger stabil wird die demokratische politische Organisation sein (vgl. Rae / Taylor 1970: 107). Daher fördern »cross-cutting« Cleavages die Beständigkeit eines politischen Systems. »Cross-cutting cleavages assure that those persons who are divided by one cleavage (say, race) will be brought together by another (say, religion) and vice versa« (ebd.: 13). Demgegenüber stehen verstärkende Cleavages. Diejenigen, die anhand einer Spannungslinie getrennt werden, werden hier auch durch eine andere entzweit (z.B. durch Religion und Ethnie) (vgl. ebd.: 13). Daraus lässt sich ableiten, dass sich »cross-cutting« Cleavages in einer pluralistischen Gesellschaft konfliktregulierend auswirken. Die Bildung von potentiellen Konfliktgruppen wird erheblich erschwert (vgl. ebd.: 87). So fällt es evtl. leichter, einen gemeinsamen Konsens zu finden. Ein Machtgleichgewicht in einer heterogenen Gesellschaft ist aber schwerer zu erreichen, wenn sich die Cleavages in ihrer Stärke und Bedeutung allzu sehr ähneln. »The crosscutting of cleavages of equal intensity may merely lead to the formation of a number of antagonistic groups among which cooperation is extremely difficult« (Lijphart 1977: 80).

3.4 Kritik

Der konsensdemokratische Ansatz kann in vielerlei Hinsicht kritisiert werden. Ein drastischer Kritikpunkt ist in dieser Hinsicht die Feststellung, dass das Design grundlegend anti-demokratisch erscheint, bedingt durch die forcierte Bildung von Großen Koalitionen und der Abwesenheit einer Opposition (vgl. Bächler 2004: 10). Dies ist umso verwunderlicher, da Lijphart dieses Konzept jedem anderen Demokratie-modell vorzieht: »consociational democracy is the more suitable democratic model« (Lijphart 1981: 395).

Die Kritikpunkte, die sich auf den Power-Sharing-Ansatz beziehen, sind vielfältiger. So wird speziell seine konfliktthemmende Fähigkeit angezweifelt. Dementsprechend prangert etwa Eiki Berg an, dass durch die Prinzipien des Power-Sharing ethnische Konflikte zu schnell als gegeben angenommen werden, statt den sozialen Kontakt und die Kooperation zwischen den Gruppen zu fördern (vgl. Berg 2007: 200). Zudem kommt er zu dem Schluss: »Power-Sharing results in the partition of states« (ebd.: 216). Dies resultiere aus der Unfähigkeit der internationalen Staatenwelt, streitenden Gesellschaftsgruppen eine anerkannte Verhandlungsbasis einzuräumen, so dass eine Abspaltung als einziger Ausweg erscheinen mag. Hinzu kommt »a real further danger of rein-

forcing and entrenching ethnicity in the political system« (Bächler 2004: 10). Unter den Bedingungen des Power-Sharing besteht das Risiko, multiple ethnische Identitäten derart zu verfestigen, dass sich eine breitere, die ganze Nation umfassende Solidarität gar nicht erst entwickeln kann (vgl. Berg 2007: 206). Dies kann auch an der kontinuierlichen Überschätzung der Fähigkeiten der politischen Elite liegen, ethnische Konflikte effektiv regeln zu können bzw. das überhaupt zu wollen (Bächler 2004: 10). Unter Umständen besteht die Gefahr, dass Eliten als »ethnische Unternehmer« Ethnizität für ihre Sache instrumentalisieren (vgl. Horowitz 1998: 9).

Timothy D. Sisk zielt auf einen weiteren Schwachpunkt des Power-Sharing-Ansatzes ab: das Veto. Hier besteht die Gefahr einer kompromisslosen Nutzung und somit der Lähmung des gesamten Entscheidungsapparates. So kann es zu einem »kalten Frieden« kommen, in dem zwar keine Gewalthandlungen mehr stattfinden, aber auch kein ernsthafter Aussöhnungsprozess in Gang kommt. »Some types of power-sharing systems may contain the seeds of their own self-destruction as the search for consensus turns into deadlock by political leaders aware that they hold the power of veto over government action« (Sisk 2003). Abschließend kann festgestellt werden, dass durch das Fehlen mächtiger kultureller und historischer Normen der Kooperation oder aber struktureller Anreize zur Kooperation neue Konflikte entstehen und es zu Blockierung und sogar Sezessionsprozessen kommen kann (vgl. Burg 1997).

Zur Abschwächung der Kritikpunkte zum Power-Sharing-Ansatz ist zu sagen, dass auch Lijphart keine Erfolgsgarantie gibt. »The success of power-sharing is by no means guaranteed« (Lijphart 1989: 298). Sisk sieht den Power-Sharing-Ansatz lediglich als direkten Ausweg aus Konflikten, dessen Prinzipien nur so lange angewendet werden sollten, bis sich Vertrauen unter den Konfliktakteuren sowie ein demokratisches Regierungssystem gebildet haben. »Ideally, power sharing should wither away over time« (Sisk 2003). Dieser Einwand korrespondiert mit der allgemeinen Kritik an der »undemokratischen« Konsensdemokratie.

4. Die Etablierung von Power-Sharing in Thailand

4.1 Thailand – Bereits eine Konsensdemokratie?

Die Etablierung von Power-Sharing birgt viele Risiken, die Lösung des Konflikts kann nicht garantiert werden. Ein Erfolg ist aber umso wahrscheinlicher, je umfangreicher und sorgfältiger die Institutionalisierung abläuft – sowohl in der politischen und territorialen, als auch in der militärischen und ökonomi-

schen Dimension (vgl. Hartzell / Hoddie 2003: 327). Daher liegt der Schluss nahe, dass die Chancen eines Erfolgs noch größer sind, wenn die aktuelle Verfassung bereits konsensdemokratische Prinzipien beinhaltet. Der Übergang in ein absolut neues Regierungssystem würde Thailand noch weiter destabilisieren. Sind Teile der Konsensdemokratie aber bereits in der konkreten Politik erprobt, könnten die Neuerungen als Verbesserungen leichter akzeptiert werden. Dies allerdings nur, wenn überhaupt der Wille, das System hin zu mehr Mitbestimmungsrechten zugunsten der Minderheit umzugestalten, bei der Bevölkerungsmehrheit vorhanden ist.

Inwieweit kann Thailand als Konsensdemokratie verstanden werden? Die aktuelle Verfassung stammt aus dem Jahr 2007 und wurde von der Militärregierung entwickelt. Lijphart nennt konsensdemokratische Charakteristika (vgl. zu den folgenden Ausführungen Lijphart 1999: 34-41), die im Folgenden in Bezug auf das thailändische System untersucht werden.

Exekutive Machtteilung in breiten Koalitionskabinetten und Mehrparteiensystem: Die letzte Regierung setzte sich aus fünf Parteien zusammen, von denen die PPP die Mehrheit stellte. Die Demokratische Partei (DP), die den größten Einfluss in den muslimischen Südprovinzen hat (vgl. Berger 2005), befand sich in der Opposition (vgl. o.V. 2008a). Damit war eine Interessenvertretung für die muslimische Minderheit nicht gegeben. Nach aktuellen Berichten wurde die PPP Anfang Dezember 2008 aufgrund von Unregelmäßigkeiten bei der letzten Parlamentswahl verboten und Ministerpräsident Somchai Wongsawat seines Postens enthoben. Neuwahlen wurden allerdings nicht angesetzt (vgl. o.V. 2008b). Vielmehr wurde Abhisit Vejjajiva von der DP zum neuen Premier ernannt (vgl. o.V. 2008c).

Wie auch dieses jüngste Beispiel zeigt, ist das thailändische Parteiensystem durch einen hohen Grad an Unbeständigkeit gekennzeichnet. Das einst hochgradig fragmentierte Parteiensystem, das sich durch Instabilität, Korruption, Stimmenkauf und wenig Rückhalt in der Bevölkerung auszeichnete, entwickelte sich faktisch zu einem Einparteiensystem der TRT (vgl. Bertelsmann Stiftung 2007: 10), das an ähnlich illegalen Methoden scheiterte. Die Parlamentswahl von 2007, nach der die Regierungskoalition aus fünf Parteien bestand, lässt zwar vordergründig auf eine Entwicklung hin zu mehr Konsensdemokratie schließen. Doch die Parteien gründen nicht auf Ideologien und unterscheiden sich nicht besonders in ihren politischen und ökonomischen Programmen. Jene werden vor Wahlen oft kurzfristig geändert und stark von den Parteiführern bestimmt, so dass die Mitspracherechte von Parteimitgliedern sehr begrenzt sind (vgl. ebd.: 11). Minderheiten werden im Parteiensystem nicht ausreichend repräsentiert, das Prinzip der

Machtteilung zwischen einzelnen Gesellschaftsgruppen wird daher praktisch unterlaufen.

Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative und starker Bikameralismus: Die Legislative beruht auf einem Zwei-Kammer-System, dem Repräsentantenhaus und dem Senat. Gesetzgebende Gewalt hat die Nationalversammlung, die sich aus Senat und Repräsentantenhaus zusammensetzt. Die Exekutive besteht aus dem Premierminister als Regierungschef, der Mitglied des Repräsentantenhauses sein muss, und höchstens 35 Ministern, die zusammen den Ministerrat bilden (vgl. Constitution of the Kingdom of Thailand 2007: §88 / §90 / §171). Die Macht des Premierministers ist im Vergleich zur vorigen Verfassung eingeschränkter (vgl. Berger 2007).

Verhältnismäßigwahlrecht: Das Repräsentantenhaus wird durch eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht zusammengesetzt. 400 Sitze werden in Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben, 80 Sitze nach dem Verhältniswahlrecht mittels Parteilisten (vgl. Constitution of the Kingdom of Thailand 2007: Chapter VI, Part 2: The House of Representatives). Der Senat besteht aus 150 Mitgliedern, von denen 76 – einer pro Provinz – nach Mehrheitswahlrecht gewählt und die restlichen 74 von einem Komitee ernannt werden (vgl. o.V. 2008a).

Föderaler und dezentralisierter Staatsaufbau: Thailand ist zentralistisch, nicht föderal aufgebaut und in 76 Provinzen eingeteilt (vgl. ebd.). Die Verfassung enthält aber Dezentralisierungstendenzen: »Delegating powers to local governments for the purpose of autonomy and self-determination of local affairs« (Constitution of the Kingdom of Thailand 2007: §78(3)).

Verfassungsrigidität: »The Constitution is the supreme law of State. The provisions of any law, rule or regulation, which are contrary to or inconsistent with this Constitution, shall be unenforceable« (ebd.: §6). Die Verfassung kann unter bestimmten Umständen geändert werden. Dazu muss ein Änderungsentwurf bei der Nationalversammlung eingereicht werden, den mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Repräsentantenhauses oder des Ministerrates oder mindestens 50.000 wahlberechtigte Bürger beantragen. Über diesen Entwurf wird dann in drei Lesungen entschieden (vgl. ebd. Chapter XV).

Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle: Bürger, die sich ihrer Rechte beraubt sehen, können beim Verfassungsgericht Klage einreichen. Zudem können der Premierminister, Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats die Überprüfung von Gesetzesvorlagen beantragen. »The decision of the Constitutional Court shall be deemed final and binding on the National Assembly, Council of Ministers, Courts and other State organs« (Constitution of the Kingdom of Thailand 2007: §216).

Die Verfassung ist demzufolge als eingeschränkt konsensdemokratisch zu betrachten. Faktisch sind die besonders wichtigen Punkte des Mehrparteiensystems und der breiten Koalitionskabinette, sowie des Bikameralismus und der Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative zwar gegeben. Praktisch haben Minderheiten aber keine Einflussmöglichkeiten, da der zentralistische Staatsaufbau und das überwiegend angewandte Mehrheitswahlrecht als mehrheitsdemokratische Charakteristika die Einflussnahme verhindern. Ihnen sollte durch die Etablierung von Power-Sharing besonders entgegengewirkt werden.

4.2 Die Konfliktursachen

Die Ursachen dieses Konflikts sind breit gefächert. Neben der bereits erläuterten radikalen Assimilierungspolitik und ›Thaisierung‹ liegen die strukturellen Konfliktursachen vor allem in der schlechten sozialen, wirtschaftlichen und bildungspolitischen Situation der Muslime.

Die Einkommensungleichheit zwischen malaischen Muslimen, die hauptsächlich landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, und den thailändischen Buddhisten, die durch bessere Jobs in Verwaltung und Wirtschaft mehr Geld verdienen, sowie die wahrgenommene Benachteiligung im Vergleich zu den wirtschaftlich besser gestellten Nachbarprovinzen erhöhen die Gewaltbereitschaft enorm. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen ist ungleich verteilt und die Muslime können mit ihren traditionellen Methoden mit der modernen Landwirtschaft nicht mithalten (vgl. Wagner 2007: 11f). Die ökonomische Benachteiligung wird durch das Gefühl, »einst zu einem bedeutenden, einflussreichen Sultanat Patani gehört zu haben« (ebd.: 9), verstärkt wahrgenommen.

Hinzu kommt, dass der Weg zu Stellen im öffentlichen Dienst für Muslime durch ihre geringere Qualifikation erschwert ist und zudem hohe Arbeitslosigkeit herrscht, so dass kaum Aufstiegschancen bestehen. Die geringere Qualifikation liegt zum einen im Pondok-Schulsystem begründet, was einen wichtigen Teil der malaisch-muslimischen Kultur ausmacht (vgl. ebd.: 12). »Die meisten Absolventen von Pondok weisen erhebliche Defizite sowohl in den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern als auch in der thailändischen Sprache auf« (ebd.: 12). Zum anderen werden die staatlichen Schulen, die qualitativ hochwertigere Bildung ermöglichen, von den Muslimen gemieden.

»State-run schools are viewed by Malay nationalists as a vehicle for assimilation and indoctrination of ›Thainess‹, while the authorities suspect private Islamic schools of being breeding grounds for insurgents« (International Crisis Group 2008: 11).

Die Pondok werden von thailändischen Buddhisten als Brutstätten der Gewalt gesehen, worin sie durch einseitig berichtende Medien unterstützt werden, denn zahlreiche Angriffe werden von Pondok-Schülern durchgeführt (vgl. Wagner 2007: 12f). Ganz unrecht haben die Buddhisten folglich nicht, die Aussicht auf gegenseitiges Verständnis wird mit solchen Generalisierungen aber enorm beeinträchtigt. Brandanschläge auf staatliche Schulen, an denen infolgedessen schlecht ausgebildete Lehrer unterrichten, verschlechtern darüber hinaus die Chancen auf qualifizierende Bildung in großem Maß.

Zu den situativen Konfliktursachen zählen neben Thaksins Politik der harten Hand auch die mangelhafte Rechtssituation und massive Menschenrechtsverletzungen, die bis heute nicht gerichtlich geahndet wurden. »No officials have been prosecuted for the deaths of nearly 200 Muslims in two major incidents in 2004« (International Crisis Group 2008: 11). Ein Grund für die Eskalation der Gewalt wird in Thaksins Antidrogenkampagne im Jahre 2003 gesehen, die besonders den Süden wegen der dort verlaufenden Schmuggelpfade betraf. »Im Verlauf von sieben Monaten kamen bei dieser Kampagne landesweit 2.000 – 2.500 Menschen auf juristisch meist ungeklärte Weise ums Leben, Tausende wurden verhaftet« (Schneider 2006: 77f). Ein weiterer Grund wird in der Zusammenarbeit mit den USA im »Krieg gegen den Terror« gesehen, zu dem ein verschärftes Vorgehen gegen mutmaßliche Anhänger des islamistischen Terrorismus gehörte, infolgedessen Festnahmen ohne konkrete Beweise und sogar Folterungen durchgeführt wurden (vgl. ebd.: 78). Gerade diese Rechtlosigkeit und Gewalt schüren die Abneigung gegen die thailändische Regierung, so dass hinter einigen Anschlägen Racheakte unzufriedener Muslime vermutet werden (vgl. Wagner 2007: 15f).

Die Befürchtung bleibt, dass durch »die Kombination aus traditioneller Diskriminierung des Südens, um sich greifende Arbeitslosigkeit, Thaksins Schulterschluss mit den USA und verschärften Sicherheitsmaßnahmen vor Ort« (Heiduk / Möller 2004: 4) tatsächlich Verbindungen zu Al-Qaida und damit zu international agierenden Terrorgruppen hergestellt werden. Sollte der Konflikt nicht bald beendet werden, könnte das Interesse an selbigem bei Dschihad-Gruppen in Malaysia und Indonesien wachsen (vgl. International Crisis Group 2008: 5), was finanzielle und technische Unterstützung für die Rebellenorganisationen mit sich bringen würde. Beweise dafür existieren allerdings auch nach neuesten Quellen nicht (vgl. Hariraksapitak 2008).

Das wohl größte Problem, das einer Konfliktlösung im Wege steht, ist aber, dass keine Führungspersonen der Rebellenorganisationen auszumachen sind, also überhaupt keine Verhandlungspartner zur Verfügung stünden. Zudem ist nicht sicher, »ob es wirklich Gesprächspartner für Friedensverhandlungen

gibt, die die notwendige Autorität mitbringen, beispielsweise eine Feuerpause anzuordnen« (Wagner 2007: 22). Hinzu kommt, dass mögliche Verhandlungspartner wahrscheinlich nur geringen Einfluss auf einzelne Widerstandszellen haben. Diese Zellen haben schon 60 bis 70 Prozent der Dörfer und einige Provinzhauptstädte in ihre Kontrolle gebracht, agieren aber meist unabhängig voneinander (vgl. ebd.: 22). »Small, village-based cell clusters operating fairly autonomously carry out almost daily attacks and come together in northern Malaysia periodically to plan larger, coordinated operations« (International Crisis Group 2007a: 6).

Zudem lassen sich die Forderungen der Rebellenorganisationen nur schwer verbinden. »Es gab nie eine Einigung darüber, ob ein Anschluss an Malaysia, staatliche Selbstständigkeit oder Autonomie innerhalb Thailands, ein säkularer oder ein islamischer Staat (Wiedererrichtung des Sultanats) das Ziel sei« (Schneider 2006: 79f). Unter diesen Umständen lohnt es sich praktisch nicht, überhaupt mit Verhandlungen zu beginnen, da eine mögliche Übereinkunft mit einer Gruppierung wahrscheinlich nicht die Zustimmung der anderen nach sich zieht. Auch die thailändische Öffentlichkeit steht Verhandlungen feindlich gegenüber. Bisher war außerdem die politische Lage in Bangkok so prekär, dass verlässliche Absprachen mit der Regierung nicht möglich gewesen wären (vgl. International Crisis Group 2007a: ii). Das Wohlwollen der Eliten, welches – wie bereits ausgeführt – Steven L. Burg für Power-Sharing-Abkommen als fundamental erachtet, ist im thailändischen Konflikt somit faktisch nicht existent.

Darüberhinaus wirken sich muslimische Religion und malaiische Ethnie als verstärkende Cleavages aus, die den Konflikt innerhalb der thailändischen Gesellschaft anheizen. Die malaiischen Muslime verbindet eine starke Wir-Gruppen-Identität, die durch die verbreitete Einschätzung, Opfer thailändischer Fremdherrschaft zu sein, verstärkt wird. Die Rebellen instrumentalisieren den Islam zur Förderung der Gruppenloyalität und radikalieren so die gesamte Bevölkerung (vgl. Schneider 2006: 84f). Der Rückhalt in der muslimischen Gesellschaft scheint demnach hoch zu sein. Die Betonung der muslimischen Identität wird von der thailändischen Öffentlichkeit als fortwährende Sezessionsdrohung aufgefasst (vgl. ebd.: 90). Wie auch die thailändische Regierung streben die muslimischen Rebellen eine Homogenisierung der Gesellschaft an und vertreiben buddhistische Thailänder aus dem Süden (vgl. Schneider 2006: 90). So lässt sich ein wachsender Exodus von Buddhisten ausmachen, die den ethnischen Säuberungen von Rebellen in einigen Gebieten entgehen wollen (vgl. International Crisis Group 2007b: 1). »The recent spate of unrest in Thailand's Muslim-dominated southern provinces [...] is posing a challenge to the political and social formulas governing

the Buddhist kingdom's self-definition as an ethnically homogeneous and harmonious society« (Bertelsmann Stiftung 2007: 21). Diese Selbstdefinition Thailands ist angesichts der Tatsachen wohl eher eine Selbsttäuschung.

4.3 Power-Sharing für Thailand

»Conflicts in which parties are divided along ethnic lines have a 413% greater risk of a return to war« (Hartzell / Hoddie 2003: 328). Diese Zahl gibt nicht gerade Grund zur Hoffnung, dass der thailändische Konflikt jemals beendet werden kann – jedenfalls nicht ohne die Sezession des Südens. »In cases where consociationalism has been tried and failed, dividing the state into two or more separate units is the only viable solution« (Berg 2007: 205). Ob diese Aussage die Lösung für Thailands Konflikt enthält, wird im Folgenden überprüft.

Die erste Hürde, die auf dem Weg zum Frieden genommen werden muss, ist der Beginn von Verhandlungen. Um die festgefahrenen Positionen, die bis jetzt Friedensgespräche verhindert haben, zu entspannen, müsste der Ausbau des unter der Militärregierung wieder eingesetzten *Southern Border Provinces Administration Centre* (SBPAC) forciert werden. Dies wäre ein erster Schritt zur Entschärfung des Konflikts. Das SBPAC ist noch schwach und dem Militär untergeordnet (vgl. International Crisis Group 2008: 6) und müsste zu dem Zweck der Entschärfung mit umfangreichen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden, um wieder als Schnittstelle zwischen lokaler Zivilgesellschaft und Regierung agieren zu können. »Unter der Sonderverwaltung [in den 1990er Jahren] hatten die Streitkräfte gemeinsam mit Polizei, Zivilbehörden und islamischen Würdenträgern für Ordnung und Sicherheit gesorgt« (Wagner 2007: 14). Gleichzeitig sollte auf gut ausgebildete Angestellte Wert gelegt werden, die das malaiische Yawi sprechen, auf eine ausreichende Beschäftigung von Muslimen sowie auf die wirtschaftliche Förderung der Region.

»SBPAC has made some headway in planning long-term economic development. In May 2008, the government endorsed its four-year plan to develop an economic zone in the southern border provinces worth 58 billion baht (\$1.7 billion)« (International Crisis Group 2008: 12).

Ein Ausbau des SBPAC ist ein erster Schritt zur Befriedung und könnte die Verhandlungsbereitschaft fördern.

Die Bedingung der Regierung für die Aufnahme von Friedensverhandlungen ist, dass keine Anschläge mehr verübt werden (vgl. ebd.: 22). Auf Seiten der muslimischen Minderheit muss zunächst ein Gesprächspartner gefunden werden, der mit ausreichend viel Autorität für Friedensverhandlungen aus-

gestattet ist. Die Fragmentierung der Rebellenorganisationen stellt diesbezüglich eine große Schwierigkeit dar. Ein Anreiz für Verhandlungen könnte eine Amnestie für gesprächsbereite Rebellen sein, wie es bereits in einer von Thaksin ignorierten, von Malaysia vermittelten Friedensstrategie von 2005 vereinbart war (vgl. ebd.: 18).

Was den Friedensprozess mit Mitteln des Power-Sharing enorm voranbringen würde, wäre eine Koalitionsbildung, bei der auch die muslimischen Interessen vertreten werden. Es ist nicht sicher, inwieweit sich die DP hierfür einsetzen wird. Daher wäre die sinnvollste Lösung in dieser Hinsicht die Neugründung einer malaiisch-muslimischen Partei, deren Mitglieder sich als Repräsentanten der ethnischen Gruppe direkt für deren Interessen einsetzen können. »It is much easier [to adopt power-sharing] when the ethnic groups manifest themselves in ethnic political parties and other ethnically based organizations« (Lijphart 1989: 299). Parteineugründungen sind in der thailändischen Geschichte keine Seltenheit. Das Problem liegt hier wohl eher darin, dass sich keine politischen Eliten finden, die sich für eine muslimische Interessenvertretung einsetzen. Denn die südliche Bevölkerung sieht sich auch momentan nicht durch die gewählten Senatoren vertreten. Sobald aber die Interessenvertretung auf der politischen Ebene sichergestellt und eine Mitsprache im politischen Entscheidungsfindungsprozess möglich ist, verlieren die Rebellen sehr wahrscheinlich den Rückhalt in der Bevölkerung. Die Minderheit wird dann von der thailändischen Bevölkerung als politische Gruppe wahr- und hoffentlich ernst genommen, was bisher eher nicht der Fall war. »The government, the security forces, and the Thai population need to understand that the conflict is [...] a political struggle« (McCargo, in: Montlake 2008). Die öffentliche »Losagung« von den gewaltbereiten Rebellen durch eine offizielle Teilhabe an der Politik, wenn möglich in einem Koalitionskabinett, wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Anwesenheit eines unabhängigen Vermittlers bei Friedensverhandlungen verringert das Risiko des Scheiterns dieser Gespräche (vgl. Hartzell / Hoddie 2003: 327). Hier wäre eine Beteiligung durch die USA wie in anderen Ländern nicht zu empfehlen. Die malaiischen Muslime stehen seit der Teilnahme Thailands im »Kampf gegen den Terror« unter Generalverdacht (vgl. Schneider 2006: 93). Die USA können somit keine unabhängige Vermittlerrolle einnehmen, bei einer Einmischung würden sie den Konflikt nur verschärfen (vgl. Wagner 2007: 24). Deswegen könnte Malaysia ein weiteres Mal vermitteln. Die Grenzziehung zwischen Thailand und Malaysia ist für beide Staaten unverhandelbar und eine mögliche Eingliederung der drei thailändischen Südprovinzen kommt nicht in Betracht. Zudem bestehen ethnische Beziehungen zwischen den Muslimen und der malai-

ischen Bevölkerung (vgl. Schneider 2006: 92), so dass davon ausgegangen werden kann, dass Malaysia sowohl von der Minderheit als auch von der Regierung als Vermittler akzeptiert wird.

Der König könnte ebenfalls als Vermittler herangezogen werden, denn er hat sich in der Vergangenheit durch eine verständnisvolle Haltung ausgezeichnet. »The king has used his position to make Muslims and other non-Buddhists feel that they are indeed a part of the Thai nation« (Keyes 1997: 220). Darüber hinaus fallen die Südprovinzen durch die Sonderverwaltung in den Einflussbereich des Kronrats, dem Beraterstab des Königs (vgl. Wagner 2007: 14). Es muss bedacht werden, dass der König durch die Verfassung eine starke Vetomacht innehat. Bei möglichen Verfassungsänderungen zugunsten einer Minderheit besteht trotz allen Verständnisses die Gefahr einer Blockadehaltung.

»The overthrow of a democratically elected government by unconstitutional means, especially with the collaboration of the monarchy, clearly demonstrates that segments of the political elite and remaining veto powers are not willing to tolerate political change in Thai society which would threaten their power, economic interests or political prerogatives« (Bertelsmann Stiftung 2007: 26).

Ist der König aber an Verhandlungen beteiligt, erhöhen sich die Chancen auf eine friedliche Lösung. Lijphart führt die Existenz einer überspannenden Loyalität, wie die des Königs, als Power-Sharing fördernden Faktor an, der zur Reduzierung partikularistischer ethnischer Loyalitäten beiträgt (vgl. Lijphart 1989: 298).

Ein großer Unsicherheitsfaktor besteht in der Haltung des Militärs, das einen mächtigen Vetospieler darstellt. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass ein Putsch jederzeit möglich ist, wenn der Einfluss des Militärs auf die Politik sinkt. Dieser Einfluss ist durch die aktuelle Verfassung gesichert. Die Befriedung des Konflikts hängt zu einem nicht geringen Teil von der Kooperation des Militärs ab. Das Problem hieran ist, dass einige Militärs ein großes finanzielles Interesse an der Aufrechterhaltung des Konflikts aufgrund der Aufstockungen ihrer Budgets haben.

»Military budgets rose after the violence surged in 2004 and dramatically after the coup. They stood around 80 billion Baht (\$2.3 billion) a year between 2000 and 2006, rose to 115 billion Baht (\$3.4 billion) in 2007 and reached 143 billion Baht (\$4.2 billion) in 2008. The operation to quell the insurgency has become a lucrative enterprise« (International Crisis Group 2008: 6).

Korruption und Geldunterschlagungen in Thailand sind ein offenes Geheimnis, so dass die Lösung dieses Problems eine wichtige Rolle im Verlauf der Befriedung einnehmen muss.

Die Friedensverhandlungen sollten auf die Integration der Muslime von Seiten des Staates und auf

die Anerkennung des Staates von Seiten der Muslime hinauslaufen. Keinesfalls sollte über eine Abspaltung diskutiert werden, da die thailändische Elite eine solche Überlegung nicht tolerieren wird. Am effektivsten wäre daher die Einrichtung einer föderalen Zone in den Grenzen des ehemaligen Sultanats Patani. Die muslimische Minderheit würde sodann über ein anerkanntes Territorium mit umfangreichen Selbstbestimmungsrechten verfügen. Dazu gehören die Zusage von Autonomie und ein Veto für Entscheidungen der Zentralregierung, die diese autonome Zone betreffen. Dabei kann auf Verwaltungsstrukturen des SBPAC zurückgegriffen werden. Yawi sollte als offizielle Amtssprache neben dem Thailändischen eingeführt und eine eigenständige Bildungspolitik gefördert werden. Ebenso sind effiziente Wirtschaftsförderungsprogramme vonnöten, die nicht wie in der Zeit der Militärregierung auf purem Aktionismus beruhen und auf der lokalen Ebene schlecht umgesetzt werden (vgl. Wagner 2007: 22f).

Eine adäquate föderale Lösung wäre die Einrichtung einer »Föderacy«. Diese Föderalismusform zeichnet sich durch ein asymmetrisches Verhältnis der untergeordneten Einheit zur höheren Macht aus. Erstere genießt substantielle Autonomie, allerdings auf Kosten von gleichberechtigten Mitspracherechten und Einflussmöglichkeiten auf der übergeordneten Regierungsebene, wie es bei Föderationen der Fall ist. Solcherart Beziehungen können nur durch gegenseitige Übereinkunft gelöst werden (vgl. Elazar 1991: XVI). Diese föderale Lösung hat den Vorteil, dass die Minderheit in einem eigenen autonomen Territorium lebt, aber faktisch trotzdem noch zur Thaination gehört. Eine Autonomielösung wurde auch von Teilen der letzten Regierung ins Gespräch gebracht. »But frosty reactions from conservatives inside and outside the government [...] are likely to temper any bold initiatives to tackle the conflict« (Montlake 2008). Thailands Elite befürchtet, dass eine Autonomielösung der Weg zur Sezession wäre (vgl. ebd.). Diese Befürchtungen können zwar nicht ausgeräumt werden. Denn die Muslime im Süden des Landes und die buddhistischen Thais sind nicht durch eine überspannende nationale Identität verbunden. Die Schaffung einer solchen kann nicht erzwungen werden, sondern bildet sich vielmehr über Jahre. Durch die Einrichtung einer föderalen Zone ist aber ein Ende des Konflikts wahrscheinlicher. Solche »arrangements allow spatially concentrated groups a considerable degree of self-determination to manage their own affairs and to protect their own cultural, social, and economic interests within their own communities« (Norris 2008: 161). Die gemäßigeren Muslime fänden durch umfangreiche Selbstbestimmungsrechte einen Anreiz, aktiv am politischen Prozess teilzunehmen, wodurch keinerlei Anlass mehr zur Sezession bestünde. Die mögliche Einrichtung einer »Föderacy« wirkt als starker Anreiz und steigert die Verpflichtung

gegenüber der Einigung auf beiden Verhandlungsseiten.

Im Zuge einer Verfassungsänderung sollte besonderer Wert auf die proportionale Repräsentation der Minderheit gelegt werden. Zwar werden zum besseren Minderheitenschutz auch Lösungen mit einer Überrepräsentation der Minderheit und Unterrepräsentation der Mehrheit vorgeschlagen (vgl. Lijphart 1989: 301). Es ist aber mehr als fragwürdig, ob sich Thailands Machthaber auf eine solche Reduzierung ihrer Macht einlassen würden. Dem muslimischen Teilstaat könnte in einem neuen Verfassungsentwurf eine proportionale Anzahl von Sitzen im Senat zugesprochen werden. Das Repräsentantenhaus könnte dann per Verhältniswahlrecht gewählt werden. Zudem sollte außerhalb von Regierung und Parlament eine Repräsentation der muslimischen Gruppe im öffentlichen Dienst, in der Justiz und Polizei sowie beim Militär sicher gestellt sein, beispielsweise durch eine Quotenregelung (vgl. Lijphart 2004: 105).

Fazit

Thailands Konflikt im Süden beruht auf gesteigerter Ethnizität und wird durch Cleavages (Religion, Kultur, Sprache) verstärkt. Beide Faktoren haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass sich Regierung und Minderheit voneinander abgrenzen, anstatt Gemeinsamkeiten zu suchen. Die buddhistisch-thailändische Mehrheit steht der muslimisch-malaisischen Minderheit ablehnend gegenüber, was auf Gegenseitigkeit beruht. Die thailändische Regierung zeichnet sich durch eine geringschätzig Haltung gegenüber der Minderheit aus, ihr Anspruch ist die kulturelle Beherrschung der ganzen Nation. Die Minderheit beansprucht demgegenüber das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung. Dieser Anspruch wird mit abzulehnenden militanten und terroristischen Methoden gegenüber staatlichen Einrichtungen und Personen erhoben, nicht mit politischen Mitteln. Daher verfestigen sich die gegensätzlichen Positionen immer mehr, der Konflikt gewinnt an Intensität. Es besteht die Gefahr, dass sich die gewaltsamen Auseinandersetzungen in nächster Zeit auch auf die Zivilbevölkerung ausweiten. Eine effektive Interessenvertretung der Minderheit ist auf der Regierungsebene nicht auszumachen. Die DP befindet sich nach den aktuellsten Entwicklungen zwar an der Macht, jedoch ist noch nicht bekannt, inwiefern sie sich für die muslimischen Interessen einsetzen wird. Eine Entscheidungsfindung im Konsens ist demnach nicht gegeben.

Die Untersuchung der Verfassung Thailands lässt den Schluss zu, dass sie mit vielen konsensdemokratischen Charakteristika ausgestattet ist, aber die für den Minderheitenschutz so wichtigen Prinzipien des föderalen und dezentralisierten Staatsaufbaus und

des Verhältniswahlrechts nicht ausreichend gegeben sind. Eine Befriedung Südthailands im Sinne des Power-Sharing-Ansatzes kann nur unter Berücksichtigung der Gewährleistung von Gruppenautonomie, Proportionalität, Minderheiten veto und Machtdezentralisierung vonstattengehen. In dieser Hinsicht werden folgende Vorschläge unterbreitet:

Die Förderung der Gründung einer malaiisch-muslimischen Partei, um die Interessenvertretung der Minderheit im politischen Prozess zu gewährleisten und den Rebellenorganisationen ihren Rückhalt in der Bevölkerung zu nehmen.

Die Einrichtung eines autonomen föderalen Teilstaates in den Grenzen des ehemaligen Sultanats Patani mit umfangreichen Selbstbestimmungsrechten nach der Form einer »Federacy«.

Die Änderung der Verfassung bezüglich proportionaler Repräsentation in Senat und Repräsentantenhaus inklusive der Gewährung eines Vetos.

Nur ein starkes Angebot, wie das einer »Federacy«, kann Anreiz genug für die muslimischen Rebellen sein, den bewaffneten Konflikt zu beenden und sich auf eine parlamentarische Zusammenarbeit zu verpflichten. Dies wirkt wiederum als Anreiz für die thailändische Regierung, notwendige Selbstbestimmungsrechte an den Süden abzutreten. Sobald die Minderheit dauerhaft an der Macht beteiligt wird, stehen die Chancen auf eine endgültige Befriedung Südthailands nicht schlecht. Der Weg dorthin ist allerdings lang, denn der Beginn erster Verhandlungen zeichnet sich unter den gegebenen Umständen – dem instabilen politischen System – nicht ab. Thailand kann das Südproblem erst lösen, wenn innenpolitische Stabilität gewährleistet ist. Darüberhinaus sind König und Militär mächtige Vetospieler, die an einer Machtbegrenzung nicht interessiert sein dürften.

Obwohl auch Arend Lijphart nicht gewährleisten kann, dass Power-Sharing-Arrangements erfolgreich sind, gelten auch für Thailand dessen hoffnungsvolle Worte: »I am convinced not only that peacemaking in multiethnic societies is a realistic objective but also that the power-sharing approach is the optimal means for achieving that objective« (Lijphart 1989: 308).

Literatur

Bächler, Günter (2004): Conflict Transformation through State Reform. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. Online: http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/baechler_handbook.pdf (Abruf 24. Oktober 2007)

Berg, Eiki (2007): Examining Power-sharing in Persistent Conflicts: De Facto Pseudo-statehood versus de Jure Quasi-federalism, in: *Global Society*, 21 (2), S. 199-217

Berger, Thomas (2005): Thailands unruhiger Süden. Bangkoks Politik mit Zuckerbrot und Peitsche – Widerstand gegen Kulturchauvinismus und Unterentwicklung. Online: [http://www.uni-](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Thailand/berger.html)

[kassel.de/fb5/frieden/regionen/Thailand/berger.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Thailand/berger.html) (Abruf: 26. März 2008)

Berger, Thomas (2007): Mehrheit für neue Verfassung, Thailand: Parlamentswahlen noch in diesem Jahr angekündigt. Online: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Thailand/verfassung.html> (Abruf: 30. März 2008)

Bertelsmann Stiftung (2007): BTI 2008 – Thailand Country Report. Online: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI_2008/ASO/Thailand.pdf (Abruf: 09. März 2008)

Burg, Steven L. (1997): Preventing Ethnic Conflict: Macedonia and The Pluralist Paradigm. Online: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1422&fuseaction=topics.publications&doc_id=18947&group_id=7427 (Abruf: 07. November 2007)

Constitution of the Kingdom of Thailand 2007. Online: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/> (Abruf: 1. Dezember 2009)

Elazar, Daniel J. (1991): Introduction, in: Elazar, Daniel J. (Hrsg.): *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow: Longman

Hariraksapitak, Pracha (2008): Buddhist Thai govt says fails to win Muslims' hearts, in: Reuters, 18.1.2008. Online: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/BKK60160.htm> (Abruf 26. März 2008)

Hartzell, Caroline / Hoddie, Matthew (2003): Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management, in: *American Journal of Political Science*, 47 (2), S. 318-332

Heiduk, Felix / Möller, Kay (2004): Süd-Thailand: Woher kommt die Gewalt?, in: SWP-Aktuell, A 22. Online: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=1266 (Abruf: 28. Dezember 2008)

Hillmann, Karl-Heinz (2007): Ethnizität, in: *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart: Kröner

Horowitz, Donald L. (1998): Structure and Strategy in Ethnic Conflict. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.

International Crisis Group (2007a): Southern Thailand: The Impact of the Coup. Asia Report, 129. Online: <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=2794&tid=4697&type=pdf&l=1> (Abruf: 28. Dezember 2008)

International Crisis Group (2007b): Southern Thailand: The Problem with Paramilitaries. Asia Report, 140. Online: <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3165&tid=5132&type=pdf&l=1> (Abruf: 28. Dezember 2008)

International Crisis Group (2008): Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency. Asia Briefing, 80. Online: <http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3577&tid=5640&l=1> (Abruf: 11. Dezember 2008)

Keyes, Charles F. (1997): Cultural Diversity and National Identity in Thailand, in: Brown, Michael E. / Ganguly, Sumit (Hrsg.): *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, Cambridge: MIT Press

Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press

Lijphart, Arend (1981): Power-sharing versus Majority Rule: Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies, in: *Government and Opposition* 16 (4), S. 395-413

Lijphart, Arend (1989): The Power Sharing Approach, in: Montville, Joseph V. (Hrsg.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Mass. [u.a.]: Lexington Books

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven: Yale Univ. Press

Lijphart, Arend (2004): Constitutional Design for Divided Societies, in: *Journal of Democracy*, 15 (2), S. 96-109

Lustik, Ian (1979): Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism versus Control, in: *World Politics*, 31 (3), S. 325-344

McRae, Kenneth D. (1989): Theories of Power-Sharing and Conflict Management, in: Montville, Joseph V. (Hrsg.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Mass. [u.a.]: Lexington Books

- Montlake, Simon (2008): Thai leaders spar over autonomy for south, in: csmonitor.com, 19.2.2008. Online: <http://www.csmonitor.com/2008/0219/p04s06-wosc.html?page=2> (Abruf: 26. März 2008)
- Norris, Pippa (2008): Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?, Cambridge University Press
- o.V. (2008a): Thailand. Online: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Thailand.html> (Abruf: 29. März 2008)
- o.V. (2008b): Thailändisches Verfassungsgericht verbietet Regierungspartei, in: spiegel.de, 02.12.2008. Online: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,593869,00.html> (Abruf: 03. Dezember 2008)
- o.V. (2008c): Abhisit promises 'competent' cabinet, in: bangkokpost.com, 17.12.2008. Online: <http://www.bangkokpost.com/topstories/topstories.php?id=135449> (Abruf: 17. Dezember 2008)
- o.V. (2008d): How long can we ignore the deep South?, in: nationmultimedia.com, 12.12.2008. Online: <http://www.nationmultimedia.com/search/read.php?newsid=30090772&keyword=ignore+deep+south> (Abruf: 28. Dezember 2008)
- Rae, Douglas Whiting / Taylor, Michael (1970): The Analysis of political cleavages, New Haven: Yale Univ. Press
- Schneider, Helmut (2006): Konfliktursache Islam? Die Gewaltkonflikte im Süden Thailands und den Philippinen im Vergleich, in: Waibel, Michael / Jordan, Rolf / Schneider, Helmut (Hrsg.): Krisenregion Südostasien. Alte Konflikte und neue Kriege, Bad Honnef: Horlemann
- Sisk, Timothy D. (2003): Power Sharing. Online: http://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing/ (Abruf: 07. November 2007)
- Wagner, Jost (2007): Südthailand. Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04749.pdf> (Abruf: 21. Februar 2008)
- Watts, Ronald (2001): Models of federal power sharing, in: International Social Science Journal, 167, S. 23-33