

Ringen um den sozialen Bodensatz der Gesellschaft

Anmerkungen zur neuen Verfassung

Sunanda Deshapriya

Nach dem politischen Wechsel 2015 setzte ein Reformprozess ein, der unter anderem eine neue Verfassung hervorbringen sollte. Es wird davon ausgegangen, dass im kommenden Jahr 2017 der Beratungsprozess abgeschlossen ist und über den Entwurf entschieden werden kann. Es handelt sich dann um die vierte Verfassung in der nachkolonialen Ära des Landes. Dieses Mal sind die beiden größten Parteien gemeinsam an der Ausarbeitung beteiligt. Ebenso das erste Mal wurden die Meinungen der Bevölkerung direkt in die Verhandlungen über den Verfassungsentwurf einbezogen. Das garantiert noch keine Balance zugunsten unterprivilegierten Interessen. Die Hürden sind jedoch höher geworden, solche Interessen auszusparen.

Bereits am Beginn seiner Präsidentschaft (8. Januar 2015) hatte Maithripala Sirisena die Ausarbeitung einer neuen Verfassung versprochen. Entsprechend seines Wahlmanifestes sollte über den Verfassungsentwurf per Referendum abgestimmt werden. Zentrale Elemente der neuen Verfassung waren bereits bei der Ablösung des semi-autokratischen Rajapaksa-Regimes sichtbar und im Laufe des politischen Übergangsprozesses zum Angelpunkt der zukünftigen gesellschaftlichen Organisation geworden: der demokratische Regimewechsel, die Rechtsstaatsgarantie und die Menschenrechte als materielles Recht. Praktisch relevant für diese Prozesse waren zunächst jedoch vor allem die staatsbürgerlichen und politischen Menschenrechte.

Die Bedeutung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Rechte) blieben demgegenüber zunächst im Hintergrund. Dies hat mehrere Gründe. Die bisherigen drei Ver-

fassungen nach der Unabhängigkeit 1948 nahmen keinen ausdrücklichen Bezug auf soziale und wirtschaftliche Grundrechte. Wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen bis Ende der 1970er Jahre, etwa freie Bildung bis zur Universität oder freie Gesundheitsversorgung, erbrachten Sri Lanka eine Spitzenposition beim Ranking unter südasiatischen Staaten und eine mittlere Position im weltweiten Vergleich des UN-Entwicklungsprogramms (*UN Development Programme*; UNDP); letzteres heißt Platz 73 unter 188 Staaten. Sri Lanka gilt verfassungsrechtlich und empirisch in Sachen sozialer Lebensstandard und öffentlicher Infrastruktur bis heute als merklich fortgeschritten im Vergleich zu vielen anderen Ländern des Globalen Südens.

Der Großteil der urbanen Zivilgesellschaft erlebte diesen relativen Wohlstand im Alltag. Mit den ersten Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen und Güter in den 1980er Jahren änderte sich der Alltag und die Wahrnehmung darüber; etwa im Gesundheits- oder Transportsektor. Inzwischen verursacht der privat organisierte Personentransport Alb-

träume bei denen, die auf ihn angewiesen sind. Wer an einer Herzkrankheit leidet und zum Beispiel einen Bypass benötigt, findet sich im staatlichen Gesundheitssystem auf einer Warteliste mit 5000 anderen wieder. Wer ausreichend über Geld verfügt, kann den Eingriff in einem privat geführten Krankenhaus sofort ausführen lassen. Staatliche Universitäten bringen jährlich Tausende Absolvent(innen) hervor, die jedoch Mühe haben, im Bereich moderner Produktion und Dienstleistungen einen Arbeitsplatz zu finden. Diejenigen, die sich teure Privatschulen leisten können, sind hier deutlich wettbewerbsfähiger.

Plakat während einer Demonstration in Colombo 2016 zum Recht auf freie Bildung

Bild: Sri Lanka Brief



Die Aussichten auf Haushaltsgelder für den öffentlichen Bereich werden eher schlechter: Der Posten im nationalen Haushaltsplan für Bildung sieht für 2016-2017 eine Kürzung um zehn Prozent im Vergleich zum Budget 2015-2016 vor.

Dies veränderte auch eine andere Wahrnehmung. Zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich einiger Menschenrechtsorganisationen, erachteten die Normen aus dem WSK-Pakt lange Zeit eher als politischen Anspruch denn als einklagbares Recht. Inzwischen sind soziale Belange – Arbeitsplatz, Gesundheit, Bildungszugang und wirtschaftliche Teilhabe – zu gesellschaftlichen Bren-

npunkten geworden, im Norden, Osten wie im Süden des Landes. Kurzum, geradezu unwillkürlich richtete sich der Fokus auf die WSK-Rechte, zumal nach dem Regimewechsel, als regierungskritischer Protest ohne Gefahr wieder geäußert werden konnte.

Umfassende Grundrechte für die neue Verfassung

Der mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung beauftragte und von der Regierung berufene Ausschuss (*Public Representations Committee on Constitutional Reforms*), bestehend aus 19 renommierten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, stellte seinen Bericht Ende Mai der Öffentlichkeit vor. Dem Ergebnis vorausgegangen waren landesweite Konsultationen, zu denen alle Bevölkerungsgruppen eingeladen waren. Allein das Verfahren sollte eine gewisse Garantie liefern, dass politische wie soziale Grundrechte um-

fassend, das heißt in Form einer *Bill of Rights*, in die neue Verfassung Eingang finden. Bislang ist zum Beispiel das Recht auf Gesundheit nirgends kodifiziert und insofern auch nicht einklagbar. Der Ausschuss berichtete von den vielen Eingaben zu diesem Thema und legte einen dem internationalen Menschenrechtsstandard entsprechenden Grundrechtsartikel vor.

Gleiches schlug der Ausschuss für das Recht auf Bildung unter Einschluss der Elementar-, Sekundar- und Hochschulbildung vor. In Anlehnung an den internationalen Pakt über WSK-Rechte ging der Ausschuss auf weitere Rechte zur Nahrungssicherheit, zu angemessenem Wohnen, sozialer Sicherheit und insgesamt auf einen angemessenen Lebensstandard ein. Menschenrechtsorganisationen nahmen die Präsentation des Ausschussberichts zum Anlass, um mittels einer Kampagne für die Aufnahme der WSK-Rechte zu werben.

Vom Recht auf Gesundheit und angemessenem Wohnen

Bild: Sri Lanka Brief



Erwartungen einer Tamilin an den Versöhnungsprozess

Bild: Sri Lanka Brief



Zum Streit um WSK-Rechte in der Verfassung

Natürlich ließen die Stimmen nicht lange auf sich warten, die vor den hohen Kosten oder gleich einer budgetären Paralyse des Staates warnten, sollten WSK-Rechte mit einem verfassungsrechtlichen Anspruch ausgestattet werden. Auch das alte Lied über den angeblich nicht-justitiablen Charakter der WSK-Rechte erklang erneut. Der in Colombo angesiedelte, zivilgesellschaftliche Think Tank *Center for Policy Alternatives (CPA)* konnte diesen Irrtum allerdings hinreichend und im Detail widerlegen. So könne das Recht auf medizinische Notfallbehandlung, auf Elementarbildung oder gegen erzwungene Umsiedlung einfach und eindeutig vor Gericht gebracht werden. Dazu brauche der Staat auch keine zusätzlichen Finanzen, sondern politischen Willen. Im Bereich der kulturellen Rechte spiele natürlich auch das politisch heikle Thema der Aufteilung der Machtbefugnisse auf die Regionen in Sri Lanka eine Rolle (*devolution of power*).

In die gleiche Richtung kommentierten die nationale Menschenrechtskommission und das in Genf ansässige UN- Hochkommissariat für Menschenrechte. Zweifelsohne müssten Rechte einklagbar sein und im Falle einer Rechtsverletzung auch Entschädigungen vorsehen. Im Bereich der WSK-Rechte seien einige Rechte sofort gerichtlich überprüfbar, andere müssten ihre juristische Eindeutigkeit durch eine Vielzahl an konkret verhandelten Fällen entwickeln und über höhere Gerichtsinstanzen vollstrecken.

Immerhin haben zwischenzeitlich sechs Parlamentsausschüsse, die

aus der Berichtsvorlage einzelne Verfassungskapitel zu einem abstimmungsfähigen Entwurf fortzuschreiben sollten, ein Kapitel zu Menschenrechten unter Einschluss der WSK-Rechte vorgelegt. Diese umfassen das Recht auf Bildung und auf höchste Standards in der Gesundheitsversorgung. In Bezug auf soziale Rechte soll die neue Verfassung dem Staat vorgeben, sinnvolle gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu ergreifen, um eine progressive Umsetzung folgender Elemente zu gewährleisten (*take reasonable legislative and other measures with a view to achieving the progressive realization*): Zugang zu ausreichender Nahrung und Ernährung, sauberem Wasser und hygienischen Sanitäreinrichtungen, angemessenem Wohnen und angemessener Unterkunft, mit der Würde des Menschen vereinbare Arbeitsbedingungen und angemessene soziale Vorsorge. Schließlich solle niemand vertrieben werden, mit Ausnahme, wenn ein Gesetz dies im Einklang mit den Grundrechten erlaubt.

Der Entwurf kann sich sehen lassen, aber der Streit um die Aufnahme der WSK-Rechte ist nicht vorbei. Der endgültige Entwurf für

die neue Verfassung wird für Januar 2017 erwartet. Bis dahin werden die Gegner nichts unversucht lassen, die Entwürfe wieder zu verwässern oder einzelne Normen herauszustreichen. Die Kampagne, auch auf internationaler Ebene, wird weiterhingebraucht.

Aus dem Englischen übersetzt von Theodor Rathgeber

Zum Autor



Sunanda Deshapriya ist ein renommierter Journalist aus Sri Lanka, der von 2010 bis 2015 im Schweizer Exil leben musste.