

Fragen ohne rasche Antworten

Gefangen im tiefen Staat

Basil Fernando

Sri Lanka sieht sich vielen Fragen und Problemen gegenüber, für die keine schnellen Antworten in Sicht sind. Der Artikel beleuchtet eine Reihe von Aspekten, die eine demokratische Gesellschaft zu zersetzen in der Lage sind. Es sind teils ungewohnte, schlaglichtartige und kontrovers debattierte Einblicke in die Tiefenstruktur eines Landes, das alle einigermaßen zu kennen glauben.

Die nachfolgend beschriebenen Probleme werden das Land für lange Zeit belasten, unbeschadet der Notwendigkeit, sie entschieden angehen zu müssen. Kompliziert wird die Situation durch den Einfluss von Supermächten wie China und Indien. Sie engagieren sich in Sri Lanka seit Jahren sowohl strategisch als auch wirtschaftlich und selten zum Vorteil des Landes.

Wirtschaftliche und soziale Kontexte

Das gravierendste wirtschaftliche Problem für das Land sind seine Auslandsschulden. Frühere Regierungen haben versucht, die Probleme aufzuschieben, indem sie Kredite von anderen Ländern sowie vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank aufnahmen. Nach offiziellen Berichten müssen über 90 Prozent des Landeseinkommens für die Rückzahlung von Schulden und Zinsen verwendet werden. Das Land ist außerdem in hohem Maße auf Heimüberweisungen (*remittances*) angewiesen, das Beschäftigte aus Ländern wie Italien, Südkorea und Staaten des Nahen Ostens nach Hause überweisen. Die meisten dieser Arbeitskräfte üben schwierige Tätigkeiten aus, viele Frauen arbeiten als Haushaltshilfen in Situationen, in denen sie nur begrenzt geschützt sind. Die

andere wichtige Devisenquelle ist der Tourismus. Obwohl Sri Lanka ein Ort ist, der viele Touristen anzieht, haben interne Konflikte und Gewalt den Touristenstrom nach Sri Lanka gestört. Mit dem Coronavirus ist die Tourismusindustrie praktisch zum Erliegen gekommen.

Die interne Produktionskapazität des Landes ist gering. Nach wie vor vorherrschend sind traditionelle Exporte wie Tee. Die Versuche, eine Agrarwirtschaft zu beleben, die das Land selbst versorgen kann, sind mit vielen Problemen behaftet. Zum Teil hängt dies mit Wetterbedingungen wie Dürren und Überschwemmungen zusammen.

Auch Sri Lanka ist von den Folgen des Coronavirus betroffen. Die Regierung hat versucht, Virus und Bevölkerung durch Isolation auseinanderzuhalten und eine Ausbreitung der Infektion zu verhindern. Leider ist jedoch dafür das notwendige soziale, gegenseitige Verständnis in großem Maßstab in Sri Lanka nie ausreichend entwickelt worden. Mithilfe der Medien wurde versucht, Menschen von enger räumlicher Nähe abzuhalten. Die allermeisten bewegten sich und interagierten jedoch wie gewohnt. Die Ausgangssperre mag dazu geführt haben, dass die Ausbreitung des Virus eingedämmt werden konn-

te. Allerdings waren und sind die Kosten der Ausgangssperre sehr hoch. Da die Menschen nicht routinemäßig einkaufen gehen konnten, mussten in vielen Gegenden Lebensmittel vorbestellt werden. Dies war wiederum für ärmere Menschen ein Problem. Sie sind auf Tageslohn angewiesen und können es sich gar nicht leisten, ihre Grundbedürfnisse mittels Vorbestellungen zu decken. Wohlhabendere Menschen können sich Lebensmittel über verschiedene Kanäle bis vor ihre Haustür liefern lassen.

Der Drogenhandel ist in Sri Lanka weit verbreitet. Aus dem ganzen Land liegen Berichte von Familien vor, deren Kinder drogenabhängig geworden sind. Schädliche Substanzen sind reichlich vorhanden. Das Problem mit illegalen Drogen ist nicht neu, es besteht seit Jahrzehnten. Die Methoden der Bekämpfung waren jedoch zu unwirksam, um die Situation zufriedenstellend in den Griff zu bekommen. Der Drogenhandel absorbiert eine große Zahl von Beamten in der Strafverfolgung. Darüber hinaus herrscht allgemein die Auffassung, dass der Drogenhandel und die politischen Eliten des Landes eng miteinander verwoben sind. Es gibt wenig Aussichten, diesen Handel eindämmen zu können. Hinzu kommt eine weit verbreitete Korruption. Sie hat stetig

zugenommen und jetzt ein Allzeithoch erreicht. In den internationalen Rankings zur Korruption gilt Sri Lanka als eines der Länder, das am wenigsten effektiv dagegen vorgeht.

Ausgehebelter Rechtsstaat

Sri Lanka befindet sich in einer beispiellosen politischen Krise. Die Verfassungsänderungen in den Jahren 1972 und 1978 folgten der Absicht, sich von der liberalen Demokratie abzuwenden. Sie zielten auf die Einrichtung einer autoritäreren Regierungsform unter der Kontrolle einer einzigen Person, des exekutiven Macht ausübenden Präsidenten. Das Parlament verlor Einfluss in der Gestaltung der öffentlichen Politik und in der Gesetzgebung auf der Grundlage freier und fairer Debatten. Die Regierungspartei verfügte 1978 im Parlament über eine Mehrheit von über zwei Dritteln. Die Parlamentsdebatten erinnerten an Debatten in einem Einparteienstaat. Anfang der 1990er Jahre und später wurden zwar Versuche unternommen, dieses System zu ändern, jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Im Gegenteil, die Präsidialherrschaft konnte sich wieder festigen und demokratische Diskurse gerieten allmählich recht künstlich. Das Unterfangen, der Stimme des Volkes im Entscheidungsprozess Gehör zu verschaffen, wurde zu einem richtiggehenden Problem. Nun kommt hinzu, dass der 2019 gewählte Präsident aus dem Kreis der Militärs stammt und unter der Präsidentschaft seines Bruders Mahinda Rajapaksa Verteidigungsminister war. Diesem Ministerium werden zahlreiche Verbrechen und Angriffe gegen Journalist(inn)en vorgeworfen. Die Präsidentenwahlen 2019 werden als ein Schritt hin zur stärkeren Kontrolle des politischen Apparats durch das Militär angesehen. Dies setzt sich fort, indem die Koordination der Maßnahmen zu COVID-19 der Führung des Militärs

anvertraut wurde. Auch sonst sind ehemalige Militäroffiziere in hohe Positionen in nichtmilitärischen Einrichtungen gerückt.

Dieser grob skizzierte Prozess über vier Jahrzehnte bedeutet in der Konsequenz eine systematische Distanzierung von rechtsstaatlichen Modellen der Regierungsführung und der gesellschaftlichen Organisation. Ich meine, das Land ist heute an einem Punkt angelangt, an dem fast alle Grundlagen eines rechtsstaatlichen Systems ignoriert werden. Ob die Regierung Entscheidungen noch in einem legalen Rahmen trifft, ist für mich fraglich. Laut Verfassungsänderungen von 1972 und 1978 sind gerichtliche Überprüfungen von Entscheidungen des Präsidenten nur sehr eingeschränkt möglich. Alles, was diese Person an Positionen vertritt und ausführt, ist quasi legal. Der Präsident steht, solange er im Amt ist, über dem Gesetz.

Die Traumata aus dem internen Konflikt zwischen Regierung und der LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) von Mitte der 1980er Jahre bis 2009 wurden ebenso wenig aufgearbeitet wie Übergangsprozesse für eine juristische Bewältigung in Gang gesetzt. Zaghafte begonnene Bemühungen um Gerechtigkeit wurden wieder konterkariert. Exemplarisch ist der Fall zum Massaker an acht tamilischen Zivilist(inn)en durch einen Armeeangehörigen. Ein sehr aufwendiges, dem Rechtsstaat gut zu Gesicht stehendes Gerichtsverfahren endete letztlich in einer politischen Farce. Das Massaker war zunächst vor einem Gericht mit drei Richtern verhandelt worden. Auf der Grundlage der von der Militärpolizei gesammelten Beweise waren zwei Soldaten angeklagt. Im Prozess vor dem Obersten Gerichtshof konnten die Zeugen einen der beiden Angeklagten identifizieren. Das Gericht sprach diesen Angeklagten für schuldig. Nach Ablauf aller Berufungsverfahren bestätigte

eine fünfköpfige Kammer des Obersten Gerichtshofs das Urteil.

Dagegen wandte sich eine politische Lobby, die grundsätzlich bestreitet, dass Soldaten wegen Verbrechen, die während des Konflikts mit der LTTE begangen wurden, angeklagt werden dürfen. Der gegenwärtige Präsident hatte 2019 im Falle seiner Wahl zugesagt, den Verurteilten zu begnadigen. So geschah es wenige Monate nach der Wahl im April 2020. Der Gnadenakt der Freilassung eines Gefangenen beruht auf dem Grundsatz des Mitgefühls, ist in der Regel auf weniger schwere Straftaten beschränkt und nicht zur extralegalen Revision eines Urteils gedacht. Die Entscheidung des Präsidenten kann von niemandem angefochten werden. Der Verurteilte kam in den Genuss einer politischen Revision. Die Unfähigkeit zur Gerechtigkeit zeigte sich ebenso in der juristischen Nichtbewältigung der schrecklichen Angriffe am Ostersonntag 2019. Nicht der Rechtsstaat sondern der „starke Mann“ verspricht, für Sicherheit und Gerechtigkeit zu sorgen.

Korruptierte Verfahren

Das Vorgenannte illustriert exemplarisch, was in vielen Bereichen vor sich geht, nicht nur in den letzten Monaten, sondern über einen langen Zeitraum hinweg. Zu nennen sind etwa auch die subtilen Eingriffe in die Verfahrensabläufe der Justiz oder die Demontierung der Polizei. Unabdingbar für eine zivile Bewerkstelligung von Recht und Ordnung, hat die Polizei in Sri Lanka einen schweren Vertrauensbruch erlitten. Sie gilt nicht mehr als Instanz, die eine glaubwürdige Untersuchung schwerer Verbrechen durchzuführen in der Lage ist. Zu solchen Straftaten gehören politische Attentate, Körperverletzung, Korruption und Straftaten, an denen Politiker und andere mächtige Personen beteiligt sind. In alle derartigen Ermittlungen wurde in-

terveniert. Einige prominente, dem Dienst verpflichtete Beamte, die unter anderem Korruptionsfälle untersuchten, haben nach der Präsidentschaftswahl 2019 Sri Lanka verlassen oder wurden innerdienstlich abgeschoben. Umgekehrt reisten Personen, die aus Furcht vor Verhaftung etwa wegen Korruption oder Missbrauch von Staatsgeldern außerhalb Sri Lankas lebten, nach 2019 in das Land zurück. Formal wurden sie von den Vorwürfen entlastet. Die Generalstaatsanwaltschaft stellt sich diesem Prozess der Politisierung nicht entgegen.

Systemisch vernachlässigt wurde und wird die Justiz durch die äußerst dürftige Finanzierung aller öffentlichen Einrichtungen, die sich mit der Rechtspflege befassen. Ein parlamentarischer Sonderausschuss, der die Justizverwaltung untersuchte, verdeutlichte in seinem Bericht vom September 2017 die skandalösen Verzögerungen in der Verfahrensansetzung oder der Beförderungen und Umsetzungen an den Gerichten. Keine der Empfehlungen des Berichts wurde in die Tat umgesetzt.

Verwundert es, dass sich die Bevölkerung so weit wie möglich von Gerichtsverfahren fernhält? Zeugen, die in Fällen von organisierter Kriminalität, Drogen- oder politischen Verbrechen aussagen, erhalten keinen Schutz und werden ernsthaft bedroht. Selbst das Grundbuch mit den Eigentumsurkunden wird nicht sicher geführt. In Streitfällen kommt es immer wieder vor, dass Originaldokumente oder ganze Akten im Grundbuchamt fehlen. Hinzu kommt, dass Unterlagen oft nur auf dem Klageweg, über das Recht auf Information, einsehbar sind.

Die brennendsten Herausforderungen

Die provozierte Ineffizienz des demontierten Rechtsstaats sowie ziviler Behörden hat das Militär in

die Position gehoben, entschieden und rasch Probleme anzugehen. In nächster Zukunft wird sich der militärische Einfluss auf alle Lebensbereiche erstrecken. Die intendierte Schwächung des zivilen Polizeisystems und die Ausweitung der Befugnisse des Militärs auf öffentliche Angelegenheiten sind miteinander verflochten.

Das Parlament wurde nach 1978 auf das Autorisieren präsidialer Entscheidungen reduziert. Substanzielle Debatten über Angelegenheiten von öffentlicher Bedeutung sind wirklich die Ausnahme. Entsprechend gering ist nach 40 Jahren Praxis das Image der meisten Politiker/-innen mit Sitzen im Parlament. Die Unbeliebtheit des Parlaments und der Parlamentarier/-innen befördert autoritäre Regierungsformen und wird für die Demokratie in Sri Lanka zur Belastung. Es haben sich keine überzeugend auftretende, alternative politische Führungspersönlichkeiten herausgebildet, die sich für demokratische Bestrebungen stark machen. Alle großen Parteien haben der liberalen Demokratie in Sri Lanka sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es scheint geradezu eine Übereinstimmung zu geben, dass die Form der autoritären Herrschaft für Sri Lanka besser geeignet ist als eine demokratische Regierungsform.

Der Verlust der Rechtsstaatlichkeit als wichtiges Organisationsprinzip der Gesellschaft scheint auch in den Köpfen der Menschen angekommen, die Erinnerung an Rechtsstaatlichkeit schwindet. Nach den Erfahrungen in Ländern wie Kambodscha, Myanmar, den Philippinen oder Bangladesch könnte dies den Zusammenbruch der Regierungsstruktur selbst erzwingen. Sri Lanka steht heute an einem Scheideweg. Es gibt keine organisierten politischen Kräfte, die den Kollaps von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufhalten wollen. Es überwiegen die Kräfte, die auf willkürliche Formen

der Staatsführung setzen. Die Kontrolle über das Establishment haben sie schon erlangt.

Das Menschenrechtsprojekt für Sri Lanka steht vor einem großen Rückschlag. Strafflosigkeit ist zur Normalität, der Kampf dagegen zu einem äußerst schwierigen Unterfangen geworden. Auch die Zivilgesellschaft in Sri Lanka hat kein adäquates Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und den internationalen Normen und Standards entwickelt, auf denen liberale demokratische Systeme basieren. Infolgedessen ist der von der Zivilgesellschaft ausgehende Kampf gegen die bestehende Krise beschränkt. Hinzu kommt, dass es den zivilgesellschaftlichen Initiativen nicht gelungen ist, eine von Singhales(inn)en, Tamil(inn)en, Muslimen und Muslima gemeinsam getragene Strategie oder einen Plan zu entwickeln, um die demokratischen Institutionen im Land und die Rechtsstaatlichkeit wirksam aufrechtzuerhalten. Spaltungen verhindern einen gemeinsamen Konsens. Dabei wäre eine gemeinsame Handlungsstrategie mit dem Ziel der Rückkehr zu einem Regierungssystem, das auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht, so notwendig wie selten zuvor.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor



Basil Fernando leitete seit 1994 für viele Jahre die Menschenrechtsorganisation *Asian Legal Resource Centre* (ALRC), auch unter dem Namen *Asian Human Rights Commission* (AHRC) bekannt, mit Sitz in Hongkong (www.humanrights.asia). Im Jahr 2014 erhielt er mit der AHRC den *Right Livelihood Award* (alternativer Nobelpreis).