

Politische Zweckmäßigkeit in der Demokratie

Vom systemischen Untergraben des institutionellen Gerüsts

Ameer Faaiz

Das Land scheint Dank seiner Bürger(inn)en, medizinisch gesehen, vergleichsweise gut durch die Corona-Pandemie zu kommen. Nicht so in der Politik. Die politische Zweckmäßigkeit ist zum Angelpunkt der Entscheidungsfindung geworden, dem sich die öffentliche Gesundheit unterordnen muss. Ein Lagebericht aus Verfassungsperspektive, exemplarisch verdeutlicht anhand der Parlamentswahlen in diesem Jahr.

Ohne Zweifel muss eine Regierung bei der Bewältigung einer Krise alle notwendigen Maßnahmen ergreifen. Geschieht dies jedoch nicht auf rechtsstaatlicher Grundlage, leidet sogar die Reaktion auf die Herausforderungen in der öffentlichen Gesundheit oder zur wirtschaftlichen Hilfe. Sri Lanka hat sich mit Naturkatastrophen wie dem Tsunami, Aufständen oder Terrorismus auseinandersetzen müssen. Nicht immer wurde der Test im Sinne einer rechtsstaatlichen Demokratie überzeugend bestanden. In der aktuellen Gesundheits- und Wirtschaftskrise brechen Teile der Regierung jedoch auch noch eine Verfassungskrise vom Zaun.

Auflösung des Parlaments und Festsetzung von Neuwahlen

In Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse hatte der Präsident das Parlament mit Wirkung vom 2. März dieses Jahres aufgelöst. Er legte den 25. April als Datum für die Parlamentswahlen und den 14. Mai 2020 als den Tag fest, an dem das neu gewählte Parlament tagen würde. Die Nominierungen für die Kandidaturen zur Parlamentswahl sollten zwischen dem 12. und 19. März vorgenommen werden. Ohne diese vorzeitige Auflösung des Parlaments hätte die Legislaturperiode am 1. September 2020 geendet. Es gab mehrfach Aufrufe, die Nominierungen wegen der ausgebrochenen Co-

rona-Pandemie zu verschieben. Ohne Erfolg, das Verfahren wurde am 19. März abgeschlossen. Kurz nach Abschluss der Nominierungen kündigte die unabhängige Wahlkommission jedoch eine Verschiebung der Wahl an, ohne bei dieser Gelegenheit ein genaues Datum zu nennen. Ob diese Aktion rechtmäßig war, wäre noch zu prüfen. Nach der Entscheidung der Wahlkommission verhängte die Regierung eine inselweite Ausgangssperre, die in der Westprovinz des Landes fast zwei Monate andauerte, mit kurzen Unterbrechungen ebenso in anderen Gebieten.

Die Wahlkommission hatte vorhergesehen, dass angesichts der Schwere der Pandemie das künftige Parlament sich sicher nicht am 14. Mai und wahrscheinlich auch nicht vor dem 2. Juni konstituieren konnte. Um eine Verfassungskrise abzuwenden, ersuchte die Wahlkommission am 1. April den Präsidenten, den Obersten Gerichtshof um eine Stellungnahme zur Frage zu ersuchen, wie er als Präsident in dieser Situation vorgehen sollte. Der Präsident lehnte dieses Ersuchen ab und erklärte, es sei die Pflicht der Wahlkommission, die Wahl durchzuführen. Die Wahlkommission stellte voreilig fest, dass die Wahl nicht bis zum 28. Mai 2020 abgehalten werden könne. Die unabhängige Wahlkommission entschied kraft eigener, durch das Parlamentswahlgesetz übertragener Befugnisse, über die Frist von drei Monaten (gezählt ab dem

2. März) hinauszugehen und legte den Wahltermin zunächst auf den 20. Juni, später auf den 5. August fest.

Den Wahlen in Sri Lanka gehen normalerweise unzählige Wahlkampfveranstaltungen, Kundgebungen, sogenannte *Pocket-Meetings* und Haus-zu-Haus-Kampagnen voraus. Die Beamt(inn)en der Wahlkommission müssen beim Wahlablauf die Logistik vor Ort kontrollieren. Am Wahltag warten die Wähler/-innen in der Regel in Schlangen vor den Wahllokalen und bei der Abgabe ihrer Stimmzettel. Für den Termin im April schien ein solches Vorgehen völlig abwegig. Die Gesundheitsbehörden konnten keine Zusage geben, dass die Ansteckung unter Kontrolle oder im Rückgang begriffen war. Eine Wahl unter Hausarrest war nicht vorstellbar oder würde die bisherigen medizinischen Erfolge und sozialen Opfer der Bevölkerung enorm gefährden.

Optionen des Präsidenten

Da die Wahlen nicht wie erwartet durchgeführt werden konnten, sah sich der Präsident innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens mehreren Optionen gegenüber. Die erste Option bestand darin, in Absprache mit der Wahlkommission einen anderen Wahltermin zu proklamieren, damit das neue Parlament vor dem 2. Juni einberufen werden konnte. Dies

schien dem Präsidenten nicht praktikabel. Seine zweite Option bestand darin, aufgrund der Pandemie die Auflösung des Parlaments rückgängig zu machen und dem Parlament zu erlauben, seine Tätigkeit solange fortzuführen, bis eine freie und faire Wahl sicher abgehalten werden konnte – spätestens bis zum 1. September. Er entschied, dies nicht zu tun.

Der Präsident hätte, drittens, das Parlament nach Artikel 70.7 der Verfassung einberufen können, um den durch die Pandemie verursachten Notstand zu bewältigen. Das Parlament hätte dann wieder aufgelöst werden können, sobald der Notstand beendet war oder eine Wahl abgehalten werden konnte. Auch diese Option zog der Präsident nicht. Seine vierte Option bestand darin, den Ausnahmezustand gemäß Abschnitt 2 der Verordnung über die öffentliche Sicherheit (in Kombination mit Artikel 155 des Parlamentsgesetzes) auszurufen. Dies hätte allerdings bedeutet, das Parlament zumindest für den Zweck wieder einzuberufen, um den Notstand entsprechend gesetzlicher Vorgaben in Kraft zu halten. Er hätte damit einen Präzedenzfall geschaffen, der die Kompetenzen des Parlaments offenbart hätte. Gleichzeitig hätte dies einigen der gegenwärtig angewandten, präventiven Gesundheitsmaßnahmen zu einer gesetzlichen Grundlage verholfen. Der Präsident entschied, dies nicht zu tun.

Möglicherweise war dem Präsidenten die Schwere der Pandemie zum Zeitpunkt seiner Entscheidung, das Parlament aufzulösen und vorgezogene Wahlen auszurufen, so nicht bewusst. Als jedoch die Dimension der Herausforderung klar wurde, wäre es seine Pflicht gewesen, die Optionen gemäß der Verfassung zu ergreifen und ein rechtsstaatliches Vorgehen zu gewährleisten. Seine Berater waren eindeutig anderer Meinung. Stattdessen hat der Präsident eine Art Stilllegung des Landes beschlossen, mit Ausgangssperren und der Aufforderung zum Homeoffice. Eingedenk dieser Maßnahmen

war es andererseits geradezu wieder absurd, anzunehmen, die Wahlen hätten vor Ende Mai abgehalten und das neue Parlament vor dem 2. Juni einberufen werden können.

Vom Untergraben demokratischer Normen

Die neuen Gesetze und Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie müssen von den einschlägigen staatlichen Organen kollektiv und auf gesetzlicher Grundlage getroffen werden. Einige argumentieren außerdem, dass die Exekutive nicht über die Kompetenz der Legislative verfügt, über die Ausgabe öffentlicher Gelder zu beschließen. Der Präsidenten hätte dafür sorgen müssen, dass dies gesetzeskonform geschieht. Stattdessen hat er seine verfassungsmäßige Verantwortung außer Acht gelassen. Zur Erinnerung: Der Präsident ist Chef der Exekutive, nicht der Legislative.

Alle im Parlament vertretenen politischen Parteien hatten öffentlich gelobt, die Regierung in diesen schwierigen Zeiten zu unterstützen. Es wäre also möglich gewesen, das Parlament mit allen Fragen der öffentlichen Finanzen und anderen Angelegenheiten, die einer Gesetzgebung bedurften, zu befassen. Die gegenwärtige Krise hätte dadurch vermutlich effizienter bewältigt werden können und vor allem, alle Handlungen der Regierung wären verfassungskonform gewesen. Zur Erinnerung: im aufgelösten, aber pro forma noch amtierenden Parlament hat die Regierung keine Mehrheit. Die nominelle Minderheitsregierung hätte ihre Legitimität erhöhen können. Diese Chance hat sie vertan.

Stattdessen wurde die zivile Verwaltungsstruktur für das öffentliche Gesundheitswesen dem Militär unterstellt. Die medizinische Bekämpfung eines Virus wird auf einer Ebene mit dem „Kampf gegen den Terrorismus“ behandelt und für politische Zwecke instrumentalisiert. Der militaristische Ansatz im Einklang mit der



Familien saga: aktueller Präsident Gotabhaya Rajapaksa, früherer Verteidigungsminister unter seinem Bruder, Präsident Mahina Rajapaksa, der ist heute Ministerpräsident bei Gotabhaya.

Bild: Ministério da Defesa, wikimedia (CC BY-2.0)

politischen Agenda untergräbt die demokratische Verfasstheit. Die Feindseligkeit der Exekutive gegenüber Institution des Parlaments verheißt für den Konstitutionalismus in Sri Lanka nichts Gutes.

Klagen auf Einhaltung der Grundrechte

Anfang Mai haben Vertreter/-innen einiger politischer Parteien, nominierte Kandidat(inn)en für die bevorstehende Parlamentswahl sowie mehrere Bürger/-innen Beschwerden wegen Verletzung ihre Grundrechte beim Obersten Gerichtshof eingereicht. Sie machten eine unmittelbare Verletzung ihres Grundrechts auf

freie und faire Ausübung ihres Wahlrechts geltend. Die Wahlen würden unter instabilen Bedingungen abgehalten, und das Parlament sei über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten von Entscheidungen abgehalten. Dies verstoße gegen die Verfassung.

Am 2. Juni lehnte eine aus fünf Richtern bestehende Kammer (*Divisional Bench*¹) des Obersten Gerichtshofs den Antrag der Beschwerdeführer auf Befassung ab (*leave to proceed*). Dem war eine Anhörung vorausgegangen, in der die Beschwerdeführer wie Vertreter des Präsidenten und der Wahlkommission ihre Argumente vorgetragen hatten. Eine Vielzahl von Eingaben an das Gericht hatte allerdings die Position der Regierung unterstützt.

Der Oberste Gerichtshof hat seine Ablehnung nicht begründet, wozu er im Falle eines Antrags auf Befassung auch nicht verpflichtet ist. Bei der Anhörung hatte die Wahlkommission jedoch vorgetragen, dass die Wahl auf keinen Fall am 20. Juni stattfinden könne. Die Wahlkommission benötige mindestens acht bis elf Wochen, um eine Wahl ab dem Datum logistisch zu bewältigen, ab dem die Gesundheitsbehörden grünes Licht für Wahlvorbereitungen geben. Inzwischen hat die Wahlkommission den Wahltermin auf den 8. August festgelegt.

Eigentlich müsste in der Zwischenzeit das Parlamentswahlgesetz geändert werden, um das Wahlverfahren in den vorgegebenen Fristen einhalten sowie Wahlkampagnen und Stimmabgabe normgemäß durchführen zu können. Es scheint aber, dass solche Regelungen in Abwesenheit der Legislative getroffen werden. Aus Gründen der politischen Zweckmäßigkeit werden einmal mehr institutionelle, langjährige Kontrollmechanismen außer Kraft gesetzt. Ein weiterer Präzedenzfall zum Schlechten, ähnlich wie die Kuratel für die Zivil- und Gesundheitsbehörden, sich statt an Kenntnisse der Wissenschaft und Medizin an eine politische Agenda zu halten.

Autorität ohne Kontrolle

Mit dem gleichen autoritären Ansatz wurden zwei präsidiale *Task Forces* eingerichtet (siehe anderen Beitrag im Heft). Die eine befasst sich mit dem archäologischen Erbe in der Ostprovinz und der Frage, wie die ethnische Zusammenstellung der Ostprovinz historisch zustande gekommen ist. Eine unter den ethnischen Gemeinschaften der Insel seit langem umstrittene Frage, die zu entscheiden in diesem Fall allerdings dem Klerus einer einzelnen Religion (*Sinhala*-Buddhismus) anvertraut worden ist. Die zweite *Task Force* hat zur Aufgabe, „ein sicheres Land, eine disziplinierte, tugendhafte und rechtmäßige Gesellschaft“ zu planen. Diese Arbeitsgruppe ist vollständig mit Vertretern aus den Streitkräften und Vollzugsbeamten besetzt. Beide *Task Forces* werden vom derzeitigen Staatssekretär² im Verteidigungsministerium geleitet, einem Generalmajor im Ruhestand.

Angelegenheiten, die eigentlich in den Händen einer zivilen Verwaltung und Fachleuten liegen sollten, sind einem Personal aus den Streitkräften und dem Sicherheitsapparat anvertraut, das gelernt hat, vordringlich in sicherheitspolitischen Dimensionen zu denken. Nach und nach geraten die Behörden des öffentlichen Dienstes und ihr Personal unter das Kommando von Militär und Sicherheitsdiensten. Es wird eine Parallelstruktur geschaffen, die je nach Ausgang der Wahl auch zukünftig das dem Parlament verpflichtete Ministerkabinett umgehen kann. Sollten diese Schritte auch nur annähernd Erfolg haben, untermauern sie zutiefst beunruhigende Tendenzen autoritärer Herrschaft und Militarisierung. Die Folgen für die rechtsstaatliche Demokratie und die Versöhnung im Land wären schwerwiegend.

Und die Bevölkerung? Die Mehrheit scheint mit der Art und Weise, wie der Präsident und die Regierung bisher mit der Pandemie umgegangen sind, zufrieden zu sein. Das kann für die Regierung eigentlich kein Grund

sein, die Pflichten aus der Verfassung und den Auftrag zur Umsetzung der Verfassung zu übersehen oder zu verletzen. Aber die Regierung sucht hier ihre Legitimität. Wäre es nicht so ernst und dramatisch, könnte es als Ironie der Geschichte gelten: die Wähler/-innen haben dem Parlament die Befugnis übertragen, im Namen des Volkes Gesetze zu erlassen, die öffentlichen Finanzen zu hüten und als Legislative in demokratischer Weise zu funktionieren. Es ist das Parlament, das für ein robustes und wirksames System der Beratung und Kontrolle sorgt, damit die Interessen aller Teile der Gesellschaft bei der Entscheidungsfindung vertreten sind. Insofern verheißt die von einer Bevölkerungsmehrheit bejahte, aktuelle Regierungsführung nichts Gutes für die Demokratische Sozialistische Republik Sri Lanka.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor



Ameer Faaiz arbeitet als Rechtsanwalt (LL.M) und engagiert sich in verschiedenen Funktionen in der muslimischen Gemeinschaft.

Endnoten

¹ Mit *Divisional Bench* ist ein Richterergremium gemeint, das aus mehr als den üblichen drei Richter(inne)n besteht. Der Oberste Richter entscheidet über die Anzahl des Richterergremiums entweder von Amts wegen oder auf Antrag von zwei oder mehr Richter(inne)n, die in einer solchen Angelegenheit verhandeln, oder auf Antrag einer Streitpartei, entsprechend seiner Auffassung, ob es sich um eine Frage von öffentlicher Bedeutung handelt - gemäß Artikel 132.3 der Verfassung.

² Minister/-innen darf der Staatspräsident nach der aktuellen Verfassung ohne Autorisierung durch das Parlament nicht bestimmen, Staatssekretäre schon, Anm. d. Red.