

# Das "Devolution Package" der Regierung von Sri Lanka

- Modell zur Lösung des ethnischen Konfliktes? -

von John P. Neelsen

*Im Dezember 1999 wurde Chandrika Kumaratunga erneut für eine Amtszeit von sechs Jahren zur Präsidentin Sri Lankas gewählt. Doch anders als bei der Wahl von 1995, als sie auch auf eine breite Unterstützung der Tamilen rechnen konnte, erzielte sie diesmal nur eine knappe absolute Mehrheit. In ihrer unmittelbar anschließenden Ansprache rief sie zwar erneut zu Frieden und Versöhnung zwischen den verschiedenen Volksgruppen auf. Doch offenbar hat ihre bisherige Politik die seinerzeitigen Erwartungen nicht erfüllt und auch keine Hoffnung auf eine bessere Zukunft aufkeimen lassen. Dabei war 1994 nach 16 Jahren Regierung der rechtsgerichteten 'United National Party' (UNP) die 'Peoples Alliance' (PA), ein Wahlbündnis linker Parteien unter Führung Kumaratungas, mit dem Versprechen an die Macht gelangt, das autoritäre Herrschaftssystem in Gestalt der allmächtigen 'Executive Presidency' ebenso wie den seit 1983 andauernden Bürgerkrieg zwischen Tamilen und Sinhalesen zu beenden. Beide Ziele sollten nicht zuletzt durch eine neue Verfassung realisiert werden, die auf den Prinzipien Demokratie und Anerkennung des pluralistischen Charakters der srilankanischen Gesellschaft aufbaut. Seit 1995 wurden mehrfach durch die Präsidentin bzw. den zuständigen Minister die Grundlinien des Verfassungsprojekts bekannt gemacht, doch erst 1997/8 wurde der Regierungsentwurf veröffentlicht. Zusätzlich liegen die Kommentare und Gegenvorschläge der parlamentarischen Opposition sowie die Beiträge von Verfassungsexperten vor. Nach zweijähriger Pause wurde der Entwurf in diesen Tagen erneut offiziell in die politische Öffentlichkeit mit dem Ziel seiner baldigen parlamentarischen Erörterung eingebracht. (1) Trotz verlautbarter Änderungen im Detail muß die vorliegende Fassung als prinzipiell gültige Grundlage für eine politische Lösung des ethnischen Konflikts aus der Sicht der sinhalesischen politischen Elite betrachtet werden. (2) An ihr muß sich entsprechend jedes Angebot zur Vermittlung, wie aktuell durch die Regierung Norwegens, (3) orientieren, auf sie jede ausländische Regierung stützen, die wie die USA und England in dem laufenden Krieg diplomatisch und militärisch für Colombo Partei ergreift. Es ist Zeit, dieses Dokument einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. (4)*

## Sri Lanka als Beispiel einer pluralistischen Gesellschaft

Inwieweit enthalten die Vorschläge berechnete Aussichten auf eine Demokratisierung des politischen Systems und ein politisches Ende des Bürgerkrieges mit seinen über 55.000 Toten, über 700.000 Vertriebenen und rund einer halben Million ins Ausland geflüchteten Tamilen? Kann dieser Regierungsentwurf über Sri Lanka hinaus als Verfassungsmodell für multiethnische Gesellschaften generell dienen, wie in der 55. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission offiziell zu vernehmen? (5) Dies wäre angesichts der wachsenden Zahl von Bürgerkriegen auf ethno-nationalistischer Grundlage nur zu begrüßen. (6) Denn diese haben zwischenstaatliche Kriege als neuen dominanten Konflikttypus ersetzt, gefährden die internationale Sicherheit und bedrohen die territoriale Integrität bestehender Staaten mit einer Fragmentierung in kaum überlebensfähige Kleinstaaten.

Entgegen Sprachgebrauch und verbreiteter Vorstellung, in denen Nation und Staat synonym verwandt, die jeweilige Gesellschaft als homogen konzeptualisiert werden, sind moderne Staaten, einschließlich ihrer klassischen Vorbilder England und Frankreich, typischerweise ethnisch-kulturell heterogen. In dieser Hinsicht kann Sri Lanka als Paradebeispiel eines Vielvölkerstaates gelten. So werden im zeylonesischen Zensus von 1981 folgende 'races' unterschieden: low country Sinhalese (42 Prozent), Kandyan Sinhalese (29 Prozent), Sri Lanka Tamils (11 Prozent), Indian Tamils (9 Prozent), Moors (7 Prozent). Des weiteren werden kleinere Gruppen von Burghers, Malays und Veddas mit jeweils weniger als 50.000 Personen aufgezählt. Zwei Hauptsprachen werden angetroffen: die Sinhalesen sprechen das dem Indogermanischen zuzuordnende Sinhala, während Tamilen, Moors und Malays in Tamil - einer dem Dravidischen zuzurechnenden Sprache - kommunizieren. Hinzu kommt Englisch als Muttersprache der Burghers und Medium der Elite. Religiös gehören über neun Zehntel der Sinhalesen oder 69 Prozent der Gesamtbevölkerung dem Buddhismus an, wohingegen die überwiegende Mehrheit der Tamilen Hindus sind (insgesamt 15 Prozent); zum Islam bzw. Christentum schließlich bekennen sich jeweils 7-8 Prozent der Bevölkerung. Abgesehen von der Hauptstadt Colombo mit ihrem Bevölkerungsgemisch sind die verschiedenen Gruppen siedlungsgeographisch hoch konzentriert: so bilden die Indian Tamils, Nachfahren der erst im 19. Jahrhundert vor allem zum Plantagenanbau ins Land geholten Arbeitsmigranten, inselartige Konzentrationen im sinhalesischen Siedlungsgebiet des zentralen Hochlands. Die Muslime, Nachfahren von seit dem 8. Jahrhundert eingewanderten persischen und arabischen Händlern, haben sich ihrerseits vor allem in den Küstenstreifen des Westens und Ostens niedergelassen. Die Jahrhunderte vor der Zeitwende wohl zeitgleich ins Land gekommenen Sri Lanka-Tamilen und Sinhalesen endlich haben sich im wesentlichen die Insel geteilt: die Tamilen im Norden und Osten und die Sinhalesen





Schon lange ziehen die verschiedenen Bevölkerungsgruppen der Insel nicht mehr "an einem Strang" (Foto: Walter Keller)

im Zentrum, Westen und Süden. Eigene Königreiche lassen sich bis ins 10. Jahrhundert zurückverfolgen. Und die getrennte Entwicklung überdauerte auch die 300jährige Kolonialherrschaft von Portugiesen und Holländern. Erst 1833 wurden beide von den Engländern einer gemeinsamen Herrschaft unterstellt. Eine Integration der verschiedenen Bevölkerungsteile sollte auch diese eher bürokratische Vereinheitlichung selbst langfristig nicht einleiten. Im Rahmen der Plantagenökonomie speziell, der vom Weltmarkt abhängigen, peripheren Wirtschaftsgesellschaft generell, konnte sich nämlich eine breite horizontale und vertikale soziale Mobilität - verbunden mit der Entstehung einer gemeinsamen nationalen Identität - nur partiell entwickeln. So schlugen beispielsweise die Kandyen Sinhalesen noch 1927 eine föderale Verfassung vor, da sie sich als völlig verschieden von den 'low country Sinhalesen' empfanden. Diese Differenzen spielen heute keine Rolle mehr, dafür haben die zwischen Tamilen und Sinhalesen dramatisch zugenommen. Diese konträre Entwicklung illustriert, daß Ethnonationalismus kein Rekurs auf primordiale Identitäten per se ist, vielmehr einer eigenen historischen Dynamik unterliegt: Form und Inhalt seiner Manifestierung sind nur aus dem jeweiligen sozial-politischen und ökonomischen Kontext zu verstehen. Die Tatsache der Multikulturalität allein zieht nicht notwendig soziale Konflikte ethnonationalistischer Prägung nach sich, wie die überwiegende Zahl der multinationalen Gesellschaften ohne militante Mehrheit/ Minderheiten Differenzen bekunden. Für den vorliegenden Fall stellt sich daher zunächst die Aufgabe, die spezifischen Ursachen des Konflikts zu skizzieren.

### Ursachen und Entwicklung des Konflikts

Mit der Erringung der politischen Unabhängigkeit 1948 hat sich die sinhalaisische Bevölkerungsmehrheit gestützt auf das allgemeine Wahlrecht mit seinem Grundprinzip des 'one man

- one vote' und verstärkt durch ein bis 1978 geltendes reines Mehrheitswahlrecht des politischen Systems bemächtigt und mit seiner Hilfe die eigene Privilegierung in staatlichen Unternehmen, in Regierung und öffentlicher Verwaltung, in Polizei und Militär, auf Kosten der Minoritäten durchgesetzt. Unter Ausnutzung parlamentarisch-gesetzgebender, konstitutioneller, exekutiver und administrativer Mittel, einschließlich des staatlichen Sanktions- und Repressionsapparates, wurde der Staat von einer gesamtgesellschaftlichen, das Allgemeininteresse repräsentierenden Institution in ein Instrument zur Förderung ethnischer Partikularinteressen gepaart mit der Unterdrückung von Minderheiten transformiert. Anders formuliert: die Sinhala Buddhistische Mehrheit hat sich nicht nur als staatstragend definiert; sie hat sich unter Ausschluß der Minderheiten selbst als Staatsnation konstituiert.

Die wichtigsten Etappen dieses Prozesses seien kurz erwähnt. 1948/49 gerieten als erstes die Indian Tamils ins Visier der eben unabhängig gewordenen staatlichen Gesetzgebung: 'Citizenship Act', 'Indian and Pakistani Residents Act' und 'Ceylon (parliamentary elections) Amendment Act' machen die Mehrheit von ihnen zunächst staatenlos, stellen ihrer Naturalisierung schier unüberwindliche Hürden entgegen und nehmen ihnen das Wahlrecht, das sie seit 20 Jahre ausübten. (7) In einem bis heute nicht abgeschlossenen Prozeß (8) wurde einer Mehrheit die Staatsbürgerschaft Indiens zuerkant, dorthin wurden sie auch abgeschoben. Nur eine Minderheit erhielt srilankanische Pässe mit dem Resultat, daß der Anteil der Indian Tamils an der Gesamtbevölkerung im Vergleich zur Unabhängigkeit von 12 Prozent auf 5,5 Prozent mehr als halbiert wurde.

Die folgenden Maßnahmen richteten sich insbesondere gegen die Sri Lanka Tamilen und zielten darauf ab, die Lebenschancen und Wettbewerbsvorteile der Sinhalesen zu verbessern. 1956 erklärte die Regierung der nationalistisch-linkorientierten 'Sri Lanka Freedom Party' (SLFP) Sinhala zur



alleinigen Nationalsprache oder 'sole official language'. Die von einem linken Regierungsbündnis Anfang der 70er Jahre eingeführte 'standardisation in education' beinhaltete eine Strategie der 'positiven Diskriminierung' der Sinhalesen auf Kosten der Tamilen vermittels einer Quotierung beim Zugang zu höheren Ausbildungsinstitutionen.

Im Rahmen umfangreicher Bewässerungsprojekte schließlich wurde seit den 70er Jahren verstärkt eine bis in die 1930er zurückreichende staatliche Kolonisierungspolitik betrieben: d.h. arme sinhalesische Bauern aus dem Südwesten wurden im Nordosten, den die Sri Lanka Tamilen als ihr historisches 'homeland' betrachten, angesiedelt.

### Ethnischer Konflikt und Verfassungen

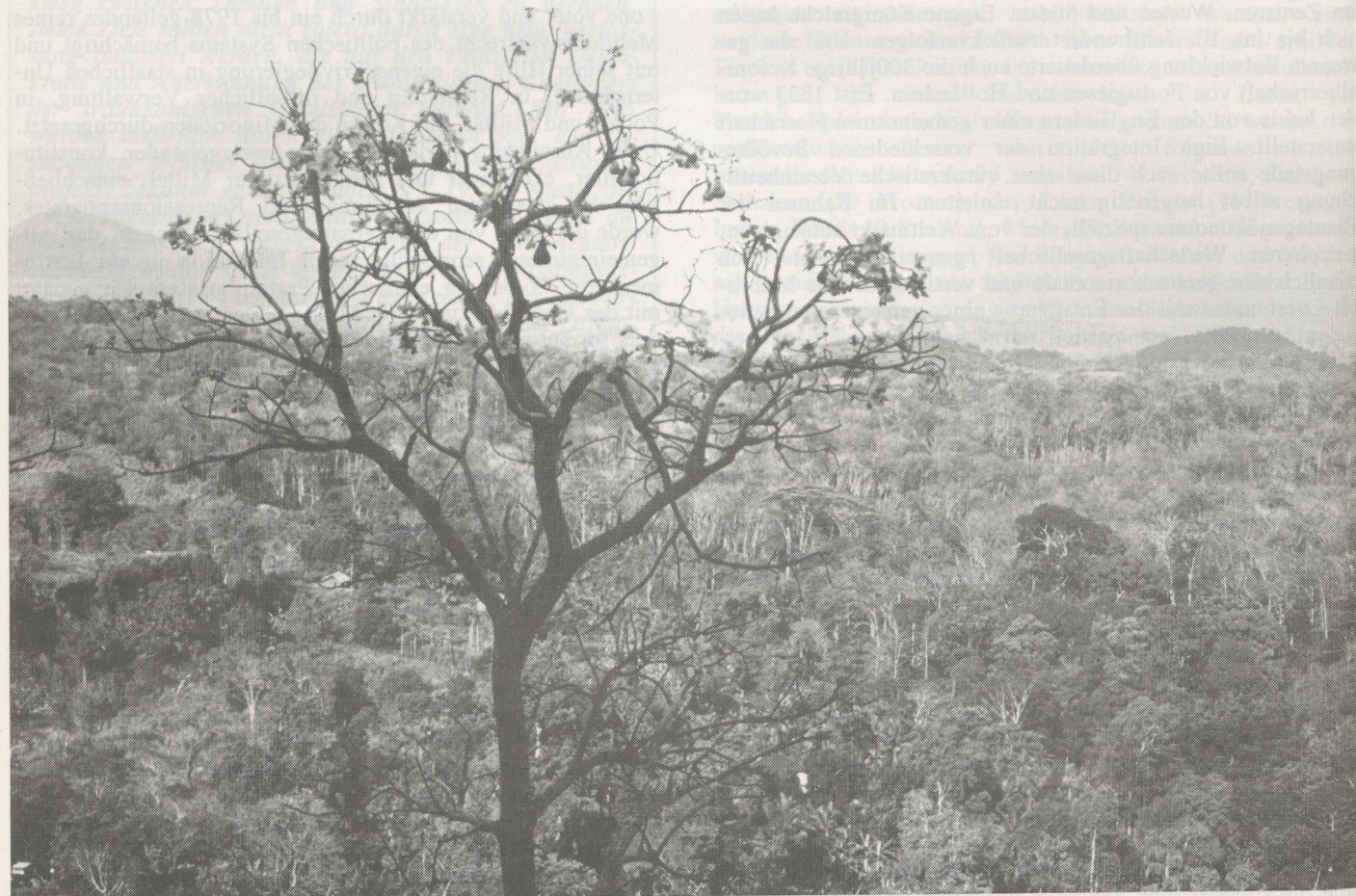
Seit den ersten Ansätzen von 'self-rule' (1931) hatten sich Divergenzen bezüglich der ethnischen Repräsentanz vor allem zwischen Sri Lanka Tamilen und Sinhalesen aufgetan, die bis zu (tamilischen) Maximalforderungen nach Machtteilung (50/50) reichten. In den ersten beiden Verfassungen - Donoughmore von 1931-47 und Soulbury von 1948-72 - fanden sich noch Mindestvorkehrungen zum Schutz der Minderheiten, die dann in der 'Republikanischen Verfassung' von 1972 zu Gunsten der unanfechtbaren Suprematie des Parlaments ersatzlos gestrichen wurden. Ironie der Geschichte: diese von einer linken Regierungskoalition von SLFP und Kommunisten verabschiedete Verfassung war ausgerechnet von einem Trotzlisten, Colvin de Silva, im Namen der politisch-kulturellen Dekolonialisierung erarbeitet worden!

So setzten sich bei den Sri Lanka Tamilen angesichts wiederholt gebrochener Versprechen sinhalesischer Regierungen und jahrzehntelanger vergeblicher Versuche mit parlamentarischen wie außerparlamentarischen Mitteln zu einer einver-

nehmlichen Lösung zu gelangen, zunehmend radikale Fraktionen durch. Dies betraf zunächst die Forderungen, dann auch die einzusetzenden Methoden zu ihrer Realisierung. 1976 wurde mit der Formierung der 'Tamil United Front' ein erster Kulminationspunkt erreicht. In einem von allen tamilischen Parteien verabschiedeten Wahlmanifest wurde die Etablierung eines unabhängigen 'Tamil Eelam' als politisches Ziel proklamiert. Die wachsende, seit 1983 in einen offenen Krieg einmündende Militarisierung des Konflikts wurde durch die politisch motivierten und gelegentlich sogar staatlich unterstützten, von Plünderungen, Brandschatzung und Mord begleiteten Pogrome gegen die Tamilen geschürt. Langfristig führte er zu einer ethnischen Spaltung der Gesellschaft und Marginalisierung aller anderen tamilischen Gruppen zu Gunsten der militanten 'Liberation Tigers of Tamil Eelam' (LTTE).

Auf diesem Hintergrund lassen sich einige Grundprinzipien formulieren, die als Entscheidungskriterien zur Beurteilung von Vorschlägen zur Verfassungsreform und von Verhandlungsangeboten zur Beendigung des Krieges dienen können. Dazu gehören: Die offizielle Anerkennung der srilankanischen Gesellschaft als Vielvölkerstaat, d.h. eine Verfassung, die konzeptuell die Existenz verschiedener ethnischer Gruppen akzeptiert, Minderheitenrechte und Minderheitenschutz garantiert und institutionell absichert.

Einen verfassungsgebenden Prozeß, der keinen oktroy der Mehrheit über die Minderheiten beinhaltet. Darüberhinaus muß er sich auf einen Konsens unter den wichtigsten sinhalesischen Parteien stützen können, um eine Wiederholung der machtpolitischen Instrumentalisierung der ethnischen Frage auszuschließen. Zu ihrer konstitutionellen Absicherung schließlich müssen die ethnischen Beziehungen in die unumstößlichen Grundlagen und Grundwerte der Verfassung aufgenommen sein.



Eine staatlich geförderte Kolonisierungspolitik begann bereits in den 30er Jahren mit der Ansiedlung von Sinhalesen vor allem in den von Tamilen reklamierten "traditionellen Heimatgebieten" in den spärlich besiedelten Ostgebieten der Insel (Foto: Walter Keller)



Ein konstitutionell definiertes Vetorecht für die Minderheiten bei den diese betreffenden Grundsatzfragen im Bereich der Legislative wie Exekutive.

Eine explizit territorial-ethnisch definierte Kompetenzzuschreibung als Ausdruck weitreichender Selbstbestimmung. D.h. es müssen einerseits autonome sub-nationale Institutionen und andererseits unabhängige Vermittlungsinstanzen zur Regelung von Konfliktfällen zwischen nationalstaatlicher und regionaler Ebene vorgesehen sein.

Wenn der Staat Gemeinwesen und Gemeinwohl repräsentieren soll, dann sind zwar Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit möglich. Politiken der positiven Diskriminierung auf ethnischer Basis beim Zugang zu konkurrenzfähigen Märkten allerdings sind zu vermeiden, weil sie die Gesellschaft ethnisch spalten, militante Verteilungskonflikte befördern und den Staat delegitimieren.

Betrachten wir auf diesem Hintergrund die Verfassungsvorschläge der PA-Regierung. Enthalten sie, wie von verschiedener Seite in diesen Tagen zu hören, Vorkehrungen zu 'weitgehender Autonomie', die als Friedensangebot zu verstehen ist? Muß umgekehrt deren Ablehnung durch militante Tamilen, vorab die LTTE, nicht deren Kampf desavouieren, die von Regierungsseite geforderte Qualifizierung der LTTE als auch international zu ächtende 'Terroristen' legitimieren? (9)

### 'Devolution Package'

#### Die Regierungsvorschläge zur Verfassungsreform 1997/98

#### Nation - Völker - Minderheiten

Die in Sri Lanka wie in jedem anderen Vielvölkerstaat mit ethno-nationalistischen Konflikten entscheidende Frage ist die nach der konstitutionellen Konzeptualisierung der Minderheiten. Besteht Sri Lanka essentiell aus zwei gleichberechtigten, wenngleich ungleich großen Nationen/Völkern, den Tamilen und den Sinhalesen, wie Belgien aus Flamen und Wallonen? Oder ist Sri Lanka identisch mit der Nation der Sinhala-Buddhisten, wobei das Staatsvolk noch um die Angehörigen einer Reihe von Minderheiten (Muslime, Indian Tamils, Sri Lanka Tamils, Burghers, Veddas, Malays) ergänzt wird? Oder definiert sich Sri Lanka über die Idee einer einheitlichen säkularen Kulturnation, die sich historisch aus einer Pluralität kultureller Gemeinschaften formiert (hat), ohne diesen konstitutionell eigens einen besonderen Status einzuräumen? Diese drei grundlegenden Alternativen seien mit Hinweisen auf konkrete Fälle illustriert: So sind die Schweiz und Belgien klassische Fälle für konstitutionell anerkannte Vielvölkerstaaten; Frankreich ein Beispiel für die Idee der säkular-kulturell fundierten Staatsnation; die Türkei schließlich als Land der Türken, in dem bereits die Existenz der kurdischen Minderheit gezeugnet ('Bergtürken') und jede Manifestation einer eigenen kulturellen Identität (und erst recht jede entsprechende politische Forderung) strafrechtlich verfolgt wird.

Verfassungsrechtlich lassen sich entsprechend drei Varianten unterscheiden: erstens in der Anerkennung unterschiedlicher Kollektive mit institutionalisierter Selbstbestimmung. Konstitutionell schlägt sich diese Form typisch in einem System der Machtdezentralisierung nieder, das - eine angemessene Größe und siedlungsgeographische Konzentration der einzelnen Bevölkerungsgruppen vorausgesetzt - eine föderale oder gar konföderale Struktur annehmen kann. Als Minimalstandards werden besondere politische Institutionen, wie eine zweite, auf ethnisch-nationaler Basis zusammengesetzte Kammer, eingerichtet, in der die jeweiligen Völker/Minderheiten ein Vetorecht genießen. Die zweite Variante beinhaltet die offizielle Anerkennung von mit entsprechenden Rechten versehenen Minderheiten, d.h. den Angehör-

igen dieser Gruppen werden als Individuen - entsprechend dem klassischen Konzept von Menschenrechten als Individualrechten - die verschiedenen Rechte zur Ausübung und Pflege der eigenen Sprache, Tradition, Kultur und Religion auch in Gemeinschaft mit anderen zuerkannt. Umgekehrt schließt dies ihre Anerkennung als Volk und damit Träger kollektiver Rechte, wie dem auf Selbstbestimmung, aus. Die dritte rechtliche Variante schließlich besteht in der schlichten Leugnung der Existenz von Minderheiten; so erkennt Frankreich keine Minderheiten an (weshalb es auch der Europäischen Minderheitenkonvention nicht beigetreten ist), da eventuelle historische Unterschiede in der gemeinsamen Teilhabe an der von der 1789er Revolution geprägten französischen Kultur, ihren Werten und der Sprache aufgehoben seien. (10)

#### Völkerrecht und Selbstbestimmung

Nach internationalem Recht sind nur 'Völker' Träger des Rechts auf Selbstbestimmung. Dies kann in der Praxis auf den Aspekt der inneren Autonomie beschränkt sein. So wird den indigenen Völkern oder den Einzelstaaten in den meisten Föderationen wie Indien, den USA oder Deutschland zwar eine mehr oder weniger weitreichende Selbständigkeit eingeräumt. Ihre Schranke findet diese jedoch beim Recht auf Sezession, der 'externen Selbstbestimmung', das nur selten von Verfassungen zugebilligt wird. (11) In historisch vergleichender Perspektive zeigt sich, daß der Zerfall von Staaten des ehemaligen Ostblocks, allen voran der Sowjetunion und Jugoslawiens, gerade aufgrund ihrer demokratischen Verfassungen, in denen das Recht der einzelnen Republiken auf Austritt aus der Föderation explizit verankert war, beschleunigt, wenn nicht überhaupt erst ermöglicht wurde. Denn nach Völkerrecht und UNO findet das externe Selbstbestimmungsrecht im Konfliktfall mit der offiziellen Regierung ausschließlich auf ehemalige 'salt-water' Kolonien Anwendung. (12) Ansonsten haben sich diese Institutionen strikt für die Unverletzlichkeit der Grenzen und die territoriale Integrität bestehender Staaten stark gemacht, wie das Beispiel Kosovo/Jugoslawien offenbart. (13) Wegen dieser juristischen Implikationen wird schon der Begriff 'Volk' selten verwandt und dann sehr eng ausgelegt, auch wenn dies auf Kosten der Demokratie geht, Bürgerkrieg und Repression drohen. (14)

### Das 'Devolution Package':

#### Minderheitenrechte statt Kollektivrechte

Prüfen wir auf diesem Hintergrund die konstitutionellen Vorschläge Colombos hinsichtlich ihrer Konzeptualisierung des ceylonesischen Vielvölkerstaats. Wie sieht die rechtlich-institutionelle Umsetzung der Vision von der 'plural society' aus, die das Miteinander der verschiedenen Gemeinschaften unter den Bedingungen der Gleichbehandlung regulieren, die Identität jeder einzelnen bewahren und fördern soll? (15) Wo ist der Regierungsentwurf der PA auf dem Kontinuum zwischen Nichtanerkennung und Repression einerseits (Kon-)Föderation mit Sezessionsrecht andererseits anzusiedeln?

Eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung dieser Vision wird der Dezentralisierung von Macht als 'Regionalisierung' im Verbund mit Autonomie zugemessen. Dabei stellt sich zum einen die Frage nach dem Subjekt der Dezentralisierung; zum anderen die nach dessen Entscheidungskompetenz.

(a) Unitary State statt (Kon-)Föderation: Der Verfassungsentwurf der Kumaratunga-Regierung nun läßt nicht den geringsten Zweifel daran aufkommen, daß weder am Prinzip des Zentralstaats noch an dem der territorialen Unverletzlichkeit gerüttelt werden darf. So wird zwar die Wendung 'unitary state' nicht länger gebraucht, doch heißt es gleich im Artikel 1 des Entwurfs: "Sri Lanka is ONE ... being an IN-



DISSOLUBLE UNION of Regions..." Daraus folgert der anschließende Artikel die Pflicht von Regierung und Volk die Einheit und territoriale Integrität der Republik zu wahren. Das Gleiche gilt für alle sub-nationalen Einheiten. So untersagt Artikel 2,2 den Regionalräten (Regional Council) nicht nur jede Initiative ganz gleich welcher Art zur Loslösung oder Sezession von der Republik. Schon der indirekte Versuch zur Gebiets- oder Grenzveränderung, ja selbst zur Neubenennung einer Region wird sanktioniert.

(16) Schlimmer noch: auch die bürgerlichen Freiheiten sind direkt bedroht. So ist formal das 1983 in die Verfassung von 1978 eingeführte 6. Amendment, das jede Infragestellung des Unitären Charakters des Landes verboten und deshalb zum Parlamentsausschluß der 'Tamil United Liberation Front' (TULF) geführt hatte, aufgehoben. In der Substanz aber ist eine Verschärfung eingetreten. Denn jeder einzelne Staatsbürger wird nunmehr für die Einheit, Integrität und Souveränität des Landes in die Pflicht genommen, wie Kapitel VI, Art.54,1 als vornehmstes Gebot spezifiziert. Die fundamentalen bürgerlichen und politischen Rechte auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art.15), auf Freiheit der Information, der Meinung und Meinungsäußerung (Art.16), der Vereinigung und Versammlung (Art. 17, 18), ja selbst das Recht auf die Pflege der eigenen Kultur und Sprache (Art.19), sie alle können nur insoweit in Anspruch genommen werden, als damit 'die nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung und 'rassische und religiöse Harmonie' nicht gestört werden (Art.15,4; 16,2; 17, 2; 18, 3; 19,2). Eine solche Störung ist aber gerade dann gegeben, wenn - wie Kapitel XXIII des Verfassungsentwurfs ausführt - die Einheit des Landes zur Disposition gestellt wird. Dabei war das im Januar 1995 von der PA eingesetzte 'Committee to Advise on the Reform of Laws affecting Media Freedom and Freedom of Expression' schon früher für die ersatzlose Streichung des 6. Amendment eingetreten, da es das fundamentale Recht auf Meinungsfreiheit verletze und die friedliche Forderung nach Sezession erlaubt sein müsse. (17)

Kapitel XXIII zur 'Public Security' repräsentiert geradezu den Schlußstein im zentralistischen Verfassungsgebäude, dessen oberste Aufgabe die Wahrung der Einheit des Landes ist. Sie in Frage zu stellen, zieht die Erklärung des Ausnahmezustandes, begleitet von der Aussetzung weiter Teile der Verfassung inklusive grundlegender Menschenrechte, und die Machtübernahme durch den Präsidenten und die Sicherheitskräfte nach sich. (18)

b) Das Subjekt der Souveränität: Grundlage des 'devolution package', Aktionseinheit und damit zukünftiges Subjekt der Dezentralisierung sind die neun bzw. zehn Regionen (19), die aus einer politisch-territorialen Neuaufteilung des Landes hervorgehen sollen. Des weiteren spricht die Präambel wie das Kapitel I des Regierungsentwurfs vom Souverän, der Bevölkerung Sri



Einige Grundprinzipien, die als Entscheidungskriterien zur Beurteilung von Vorschlägen zur Verfassungsreform und von Verhandlungsangeboten zur Beendigung des Krieges dienen können, sind: Die offizielle Anerkennung der srilankanischen Gesellschaft als Vielvölkerstaat, d.h. eine Verfassung, die konzeptuell die Existenz verschiedener ethnischer Gruppen akzeptiert, Minderheitenrechte und Minderheitenschutz garantiert und institutionell absichert  
(Foto: Walter Keller)

Lankas, jedoch nur mehr im Singular als 'das Volk' bzw. 'die Nation'. Vorab und implizit wird damit signalisiert, daß die 'plural society' sich nicht auf die Anerkennung mehrerer prinzipiell gleichrangiger Völker gründet, die erst gemeinsam die srilankanische Nation konstituieren. Es werden nicht einmal Minoritäten als solche unterschieden. Als Subjekt und Träger von Rechten findet neben dem Volk nur noch das Individuum Erwähnung. So werden ethnische Beziehungen und Multikulturalität allein unter dem Aspekt der verfassungsmäßig zu garantierenden bürgerlichen, politischen und kulturellen Menschenrechte gefaßt, die im Kapitel III 'Grundrechte und Grundfreiheiten' des Entwurfs detailliert werden. Damit aber wird die Faktizität des Vielvölkerstaats von der Ebene der kollektiven Rechte und Beziehungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen (Völker, Nationen, Minderheiten) als Handlungssubjekten auf eine Serie sachlich-punktuelier und separater Ansprüche, Pflichten und Freiheiten des Individuums reduziert.



c) 'Symmetrische Dezentralisierung' contra Gruppenrechte: Insofern selbst die Anerkennung von Minderheiten vermieden wird, bedarf es auch keiner potentiell besonderen Schutz- und Vorrechte (wie beispielweise bei 'indigenen Völkern'/Ureinwohnern). So ist keine irgendwie geartete besondere institutionelle Repräsentanz der verschiedenen sozial-kulturellen Gruppen, wie eine zweite Kammer oder gar ein Minderheiten vorbehaltenes Vetorecht im Regierungsentwurf vorgesehen. Im Gegensatz dazu spricht sich die Opposition zwar für eine solche zweite Kammer und die Berücksichtigung von Vertretern der Minderheiten bei der Ministerberufung sowie der Besetzung eigens einzurichtender Vizepräsidentenposten aus. Doch enthalten auch diese Forderungen mehr Symbolik als Substanz. Denn die jeweiligen Positionsinhaber fungieren in diesen Gremien als Individuen und nicht als Repräsentanten der Kollektivinteressen ihrer jeweiligen Gemeinschaft. Ähnliches gilt für die Zustimmungspflicht der zweiten Kammer bei Gesetzesvorhaben: ein ethnisch bestimmtes Vetorecht existiert nicht, ganz abgesehen davon, daß die zweite Kammer in ihrer personellen Zusammensetzung gar kein Symbol der Multiethnizität der Gesellschaft sein soll. (20)

Auf diesem Hintergrund gewinnt die Feststellung des zuständigen Justizministers von der bewußt 'symmetrischen Dezentralisierung' eine besondere Bedeutung. Insofern diese auf primär geographisch definierte Entitäten rekurriert, denen die jeweils gleichen Funktionen und Machtbefugnisse zuerkannt werden, wird zugleich das sozial definierte Strukturprinzip von Multiethnizität und Multikulturalität unterlaufen. So zielt das 'devolution package' schon in seinem Grundkonzept darauf ab, besondere Gruppenrechte a priori als 'asymmetrisch' zu denunzieren, anstatt die Minderheiten zu akkomodieren. (21)

Résumé: Hinsichtlich der Behandlung der Multiethnizität bleibt der Regierungsentwurf für eine neue srilankanische Verfassung weit auf dem rechtsextremen Pol verhaftet. So hat 'Dezentralisierung' mit politischer Selbstbestimmung auf völkischer Basis nichts zu tun. Die rhetorische Formel von der 'Union of Regions' ist nicht mit einer Föderation oder gar Konföderation zu verwechseln. Herausragendes Kennzeichen der Verfassungsvorlage ist im Gegenteil der zentralistische Einheitsstaat.

Darüberhinaus findet die Formel von der 'plural society' mit der proklamierten Vision von der Gleichheit der verschiedenen Gemeinschaften keinerlei verfassungsrechtliche Entsprechung. Es gibt kein Konzept eines multinationalen Staates, wie überhaupt keine Kollektive unterhalb der nationalen Gesellschaft unterschieden werden. Ethnische Vielfalt und Multikulturalität werden lediglich im Rahmen des Minderheitenschutzes, d.h. als staatlicherseits gewährte bloße Individualrechte auf Pflege der eigenen Identität, erfaßt.

Auch die Vorschläge der wichtigsten sinhalesischen Oppositionspartei, der UNP, weichen nur in Nuancen von der Regierung ab. Zur Regionalisierung/ Föderationsproblematik hat sie nichts zu sagen; dagegen betont auch sie die unverbrüchliche Einheit und territoriale Integrität Sri Lankas; ihre Vorstellungen zur Minderheitenrepräsentanz im Staat haben lediglich einen symbolischen Alibicharakter. (22)

Damit bleiben die Divergenzen zwischen den minimalistischen Standpunkten der sinhalesischen politischen Klasse und den Basisforderungen der Tamilen diametral entgegengesetzt.

### 'Plural Society' in Worten — 'Sinhala Staat' in der Praxis

Die programmatische Rede von Präsidentin Kumarantunga vom 6. Januar 1995 und ihre Fernsehansprache vom 3. August 1995 mit Einzelheiten ihrer Pläne zur Verfassungsreform kreisten um die Formel einer 'Neuen Vision Sri Lankas', gegründet auf die Prinzipien der Gleichheit, des

Ausgleichs und der Toleranz'. (23) Doch statt einer säkularen Gesellschaft wird die die ethnischen, religiösen und kulturellen Minderheiten marginalisierende Sinhalisierung des Staates, die schon in der Vergangenheit Anlaß zu heftigen Auseinandersetzungen gegeben hatte, in der neuen Verfassung festgeschrieben. Die 'Lion Flag', Symbol der Sinhalesen, (24) bleibt Staatsflagge (Art. 4), die Pflege des Buddhismus (erstmalig 1972 eingeführt) wird auch weiterhin zu den vornehmsten Aufgaben des Staates gehören; ja, der Oberste Buddhistische Rat ('supreme council') muß vor relevanten Entscheidungen von der Regierung gehört werden (Art. 7, 2). (25) Auch in der Sprachenfrage kann die rhetorische Gleichsetzung von Sinhala und Tamil als offizielle Sprachen (Art. 32, 33, 36), wozu sich Englisch als dritte 'nationale' Sprache gesellt, nicht über den faktisch privilegierten Status des Sinhala hinwegtäuschen. Ihr gegenüber wird Tamil auf den Status einer reinen Regionalsprache degradiert. (26) Statt eines durchgängigen Bilingualismus in Staat und Verwaltung wird eine solche sprachliche Kompetenz nur punktuell positionsspezifisch gefordert. (27) Zwar wird formal bei der Besetzung von Beamtenstellen eine Gleichberechtigung der drei (!) nationalen Sprachen suggeriert. Wie wenig in der Praxis die proklamierte 'neue Vision der Pluralen Gesellschaft' auf wechselseitige Verständigungsfähigkeit hin angelegt ist, machen jedoch die Auflagen zum Spracherwerb deutlich: Von einem Beamten wird selbst dort keine Bi- bzw. Trilingualität verlangt, wo Sinhala und/oder Tamil bzw. Englisch für die Wahrnehmung von Aufgaben unabdingbar sind. Entsprechende linguale Kompetenzen sind keine *condio sine qua non* der Einstellung (28) und die weichen sprachlichen Formulierungen über den späteren Spracherwerb - 'könnte', 'in angemessener Zeit', 'ausreichende Sprachkenntnisse' - vertragen die mangelnde Ernsthaftigkeit der Auflagen; Sanktionen sind im Übrigen im Falle der Nichterfüllung gar nicht erst vorgesehen. Angesichts der weitgehenden monoethnisch sinhalesischen Rekrutierung bei den Staatsangestellten dürfte der onus beim Nachweis der Fremdsprachenkenntnisse ohnehin bei den Minderheiten, nicht bei den Kandidaten der Mehrheitsbevölkerung liegen. Die Sprachenfrage lag am Beginn der ethnischen Auseinandersetzungen in den 50er Jahren. Die jetzigen Verfassungsvorgaben sind keine Kehrtwendung, sie bedeuten eher eine Fortsetzung der gegenwärtigen Realität: die zu 99 Prozent aus Sinhalesen bestehenden, des Tamil unkundigen Sicherheitskräfte werden als fremde Besatzer bzw. Repressionsarmee angesehen; selbst in Colombo, wo etwa zehn Prozent Tamilinnen und Tamilen leben, werden polizeiliche Vernehmungsprotokolle auch für Tamilen typischerweise in Sinhala abgefaßt. (29) Menschenrechtsorganisationen und Lehrerverbände schließlich klagen über den eklatanten Mangel an Lehrmaterial in Tamil, ganz abgesehen von dessen völlig einseitiger Ausrichtung an Sinhala-Inhalten (38 Prozent gegenüber 1 Prozent tamilische Bezüge). Gleiches gilt für den Mangel an juristischen Lehrbüchern und Gesetzestexten in Tamil an der Universität.

### Devolution als Einhegung Die Territorialverfassung der Regionen

In der langen Geschichte des Sinhala-Tamil Konflikts hatte sich die Landfrage als wichtigster Einzelaspekt herausgeschält. Im kollektiven Bewußtsein eines Volkes verschmelzen Kultur, Geschichte, ja das Volk in seiner materiellen Existenz unauflöslich mit einem spezifischen Territorium. Seiner verlustig zu gehen, kommt dem Untergang des Volkes selbst gleich. Wie für die Serben der nördliche Kosovo ist der Norden und Osten Sri Lankas für die Tamilen historisches Siedlungsgebiet und Heimat, Zeuge ihrer Geschichte und Stätte ihrer materiellen Kultur. Hier regierten ihre Könige, hier





Im Rahmen des 1987er 'Indo-Sri Lanka Accord' zur Beilegung des Konflikts kam es für die Nord-Ost-Provinz zur Etablierung einer teilverantwortlichen Regierung innerhalb eines sog. 'Provincial Council'. Hier die Einführung des damaligen Ministerpräsidenten Varadarajah Perumal von der tamilischen EPRLF in Trincomalee (Foto: Walter Keller)

bleibt ein Großteil ihrer Bevölkerung konzentriert, hier gibt es letzte Zuflucht für Verfolgte und Kriegsflüchtlinge. Auf die Beherrschung dieses Territoriums gründet sich heute die Legitimität der Forderung nach externer Selbstbestimmung, dies ist die Machtbasis in Gegenwart und Zukunft. Daraus erklärt sich das Konzept vom 'homeland' und die Forderung nach Zusammenlegung der Nord- und Ostprovinz.

Im Rahmen des 1987er 'Indo-Sri Lanka Accord' zur Beilegung des Konflikts ist den tamilischen Forderungen nach Vereinigung von Nord- und Ostprovinz mit ihren insgesamt acht Distrikten (vorläufig) entsprochen worden. Der jetzige Verfassungsentwurf schlägt dagegen zugleich mit der Dezentralisierung auch eine territoriale Neugliederung gerade dieser beiden Provinzen vor. Ziel ist die Aufspaltung des Gebietes nach ethnischen Gesichtspunkten mit dem Amparai-Distrikt im Osten als Zentrum und Hebel. Artikel 127 sieht dabei zwei Alternativen vor, die vom Ergebnis eines - in zwei der drei tamilischen Distrikte des Ostens, Trincomalee und Batticaloa, abzuhaltenden - Referendums zur Frage der Vereinigung mit dem Norden abhängen: Stimmt eine Mehrheit gegen die Zusammenlegung mit der Nordprovinz bleibt die klassische 'Ost-Region' mit den drei Distrikten Trincomalee, Batticaloa, Amparai erhalten. Stimmt eine Mehrheit dagegen zu Gunsten einer einheitlichen srilankatamilischen 'North-Eastern Region', wird der Amparai Distrikt aus der Ostprovinz herausgelöst. Anschließend wird er auf ethnischer Basis in zwei eigene Regionen aufgespalten: Die von Tamil sprechenden Muslimen dominierten Wahlbezirke bilden die zukünftige 'South-Eastern-Region'; der von sinhalaischen Neuansiedlern beherrschte Wahlbezirk 'Ampara' dagegen wird im Zuge einer Volksbefragung zwischen einer eigenen Region 'Ampara' oder der Verschmelzung mit der Nachbar-

region 'Uva' zu entscheiden haben.

Die Strategie der Regierungsvorlage ist deutlich: Kontrolle der srilankatamilischen Ambitionen nach Selbstbestimmung. Dabei setzt sie, wie früher Präsident Jayawardena, auf die ethnisch-kulturellen Divergenzen zwischen Tamilen und Tamil sprechenden Muslimen als politischen Spaltplatz. Erfüllt sich diese Erwartung, bleibt die neue/ alte Ostprovinz als eine multikulturelle Region von Tamilen, Muslimen und Sinhalesen erhalten. Täuscht diese Hoffnung, sollen à la Jugoslawien 'ethnisch-reine' administrative Einheiten geschaffen werden. Mehr noch, der territoriale Machtbereich der Sri Lanka Tamilen soll für diesen Fall soweit wie möglich eingeschränkt werden. Bleibt zu ergänzen, daß selbst in der zukünftigen North-Eastern-Region die ethnisch-territoriale Kontinuität des Tamil 'home-land' schon heute durch die nicht selten mit Gewalt durchgesetzte, von Vertreibung alteingesessener Tamilen begleitete staatlich geförderte Kolonisierung mit Sinhalesen brüchig geworden ist.

Was sich als Verfassungsmodell des friedlichen Interessenausgleichs in Vielvölkerstaaten empfiehlt, wird auf der Regionalebene explizit in Frage gestellt. Denn das Prinzip der Multiethnizität, das der sinhalaische Staat für sich selbst in Anspruch nimmt, soll den Tamilen verweigert werden. Für sie soll gelten: Beschneidung des Herrschaftsbereichs durch ethnisch homogene Parzellierung.

#### Die politische Verfassung der Regionen Instrument der Kooptation

(a) Kompetenzverteilung zu Gunsten der Exekutive: An der Spitze der einzelnen Region steht ein vom Präsidenten auf Ratschlag des jeweiligen Chiefministers auf fünf Jahre beru-



ener Gouverneur. (30) Mit seinem Amt sind die wichtigsten Exekutivvollmachten verknüpft. So werden in seinem Namen die allgemeinen wie die ressortspezifischen administrativen Verordnungen erlassen und Verträge eingegangen; er ernennt den Chiefminister sowie alle anderen Minister. (31) Ihm allein obliegt es, den Regionalrat einzuberufen, dort hat er ein Rederecht; er kann ihn vertagen, er ist sogar befugt, ihn aufzulösen. (32) Sind seiner Meinung nach die öffentliche Ordnung oder die Unterhaltung staatlicher Lieferungen und Dienstleistungen auch in Teilgebieten nicht länger gewährleistet, kann er dem Staatspräsidenten die Entlassung des Regionalrats und die Erklärung des Ausnahmezustandes nahelegen. (33) Der Gouverneur ist letztendlich vom Präsidenten abhängig und diesem verantwortlich; denn selbst dort, wo er 'auf Ratschlag des Chiefministers agiert' sind keinerlei Sanktionen für den Fall vorgesehen, daß er sich über diesen Rat hinwegsetzt. Testfall für diese Machtungleichheit zwischen Region und Zentrum ist die Ablösung der Regionalregierung beim Ausnahmezustand, den festzustellen faktisch in der Hand des Gouverneurs liegt.

Im Vergleich zur Machtfülle des Gouverneurs sind die Kompetenzen des aus allgemeinen Regionalwahlen hervorgehenden Regionalrats eng begrenzt. So besitzt er kein verfassungsmäßiges Mandat, um den Gouverneur zur Implementierung seiner (des Regionalrats) Beschlüsse zu zwingen. Er verfügt weder über Sanktionen noch über nennenswerte Kontrollfunktionen gegenüber dem Gouverneur. So kann der Regionalrat dem Präsidenten lediglich den Vorschlag zur Absetzung des Gouverneurs machen. Dies aber auch nur mit absoluter Mehrheit sowie bei Machtmißbrauch, bewußter Verfassungsverletzung oder persönlichem Fehlverhalten (moralische Verkommenheit, Korruption). (34)

(b.) Regierungsbildung als Etikettenschwindel: Die Exekutive einer Region, obgleich aus Wahlen hervorgegangen, hat mit einer Regierung nur den Namen gemeinsam; nach Rekrutierungsmodus und Arbeitsweise bildet sie kein Gegengewicht zum Gouverneur. Zwar wird 'Chief Minister', wer die absolute Mehrheit der Wählerstimmen erzielt oder nach Meinung des Gouverneurs eine Mehrheit der Regionalratsmitglieder hinter sich bringen kann. (35) Diese Bestellung ist jedoch der eines Regierungschefs nicht vergleichbar. So ist es nicht der Regierungschef ('Chief Minister'), der die anderen Minister auswählt; dies ist Sache des Leiters der Wahlkommission, der die Ministerämter auf die im Regionalrat vertretenen Gruppen entsprechend deren Anteil an Wählerstimmen verteilt. Erst die folgende Zuteilung der einzelnen Portfolios ad personam obliegt dem 'Chief Minister' und zwar in Absprache mit den von ihren jeweiligen Gruppen für ein Ministeramt nominierten Mitgliedern. Haben diese sich geeignet, werden sie vom Gouverneur offiziell in ihr Amt berufen. (Art. 134, 3-6). Die Verfassung schweigt sich über Möglichkeiten und Bedingungen der Demissionierung eines Ministers aus; es gibt nur eine kollektive Verantwortung des Ministerrats. Schließlich wäre es falsch, sich für jede Region eine vollgültige Regierung vorzustellen: pro Region sind zwischen zwei und sechs 'Minister' vorgeschrieben, zu denen der 'Chief Minister' noch hinzu kommt. Selbst eine maximale 'Kabinetgröße' von sechs 'Ministern' indiziert eine äußerst begrenzte Kompetenz und Ausstattung mit Mitteln und Personal der einzelnen 'Regionalregierungen'.

(c.) Politische Institutionenbildung als Mittel der Entmachtung: Dies gilt nicht nur für das regionale Exekutivorgan 'Ministerrat', sondern auch für das Regionalparlament, den Regionalrat. So wird die betreffende Bevölkerung zwar alle fünf Jahre zur Wahl ihrer Vertretung aufgerufen. (36) Mit einem vom Souverän legitimierten Parlament, dessen Hauptaufgaben in Gesetzgebung und Regierungskontrolle bestehen, hat der Regionalrat jedoch nichts zu tun. Im Gegenteil. Zwar hat der Rat die alleinige Legislativkompetenz,

doch werden alle Gewählte zugleich in die Exekutive einbezogen, insofern jedes Regionalratsmitglied einem der den Regionalministerien angegliederten Exekutivkomitees angehören muß. (37) Diese Konzentration von Legislative und Exekutive als Machtverschmelzung aber ist nicht nur mit dem demokratietheoretisch fundamentalen Grundsatz der Gewaltenteilung unvereinbar. Die anscheinende Machtfülle ist ausgehöhlt. So wird jedes der Exekutivkomitees nicht nur von dem jeweiligen Minister geleitet, es hat auch lediglich ein Vorschlagsrecht an den Ministerrat ('Board of Ministers'), das zudem noch über den zuständigen Minister wahrzunehmen ist. (Art.135, 3). Eine Kontrolle des Ministerrats kann der Regionalrat nur durch eine Ablehnung des Regierungsprogramms in Form eines Mißtrauensvotums oder durch Verweigerung der Zustimmung zum Budget zum Ausdruck bringen. Für einen solchen Fall gilt der 'Chief Minister' mitsamt seinem 'Kabinet' als abgewählt (Art. 134, 8c). Nur: da die Mitglieder des Regionalrats qua imperativer Mitgliedschaft in einem ministerialen Exekutivkomitee in Personalunion in die Exekutive eingebunden sind, bedeutete ein solches Mißtrauensvotum eine Desavouierung der eigenen Politik: als Regionalratsmitglieder würden sie ablehnen, was sie als Exekutivkomiteemitglieder beschlossen haben!

Résumé: Gewaltenteilung und institutionelle Kontrolle durch Parteienkonkurrenz, diese Grundprinzipien bürgerlicher Herrschaft sind in dem Regierungsentwurf aufgehoben. Die vorgeschlagene Dezentralisierung unterläuft die Funktionsmechanismen der repräsentativen Demokratie, indem sie die Parteienkonkurrenz einerseits in die Exekutive verlagert, andererseits alle Volksvertreter gleichzeitig in die Exekutive und in die Legislative einbindet. Durch den Zwang zur Zusammenarbeit werden damit zum einen politisch-ideologische Differenzen systemisch kanalisiert und nivelliert; durch die ethnisch und parteipolitisch heterogene Zusammensetzung von Ministerrat und Exekutivkomitees werden zum anderen alle prinzipiellen Konflikte individualisiert und personalisiert. (38) Ein starker Regierungschef ebenso wie eine Grundsatzpolitik sind a priori ausgeschlossen. Regionalrat und Regionalregierung haben nur die Wahl zwischen pragmatischer Konsensverwaltung (im Gegensatz zu Politik) und Selbstzerfleischung zu Gunsten der Zentralregierung.

Das sich als Mittel der Demokratisierung in einer multiethnischen und multikulturellen Gesellschaft gerierende Devolutionsmodell der srilankanischen Regierung ist eine getreue Kopie seines historischen Vorläufers, der 'Donoughmore Verfassung': ein koloniales System der Herrschaftsbeteiligung. Der Gegensatz von Herrschern und Beherrschten soll gerade nicht durch Partizipation von unten aufgehoben, sondern durch Kooptation der Elite bzw. das Prinzip von *divide et impera* stabilisiert werden.

### Dezentralisierung: Selbstbestimmung vs Lokaladministration

Die vorgebliche Dezentralisierung, die sich explizit als 'symmetrisch' versteht, hat mit Machtgleichgewicht zwischen der Zentralregierung und den Regionen nichts gemein. Der suggestiven Rhetorik vom 'power sharing' zum Trotz, bleibt die Macht fest in den Händen der Zentralregierung. Bei der anvisierten Funktionsteilung fällt zunächst auf, daß es weder eine 'concurrent list' von Befugnissen, noch eine zweite Kammer als Regionalausschuß (analog dem Bundesrat in Deutschland, dem Ständerat in der Schweiz, der Rajya Sabha in Indien oder dem Senat in den USA), noch eine unabhängige Institution zur Vermittlung bzw. ein Verfahren zur Entscheidung im Konfliktfall zwischen Region(en) und Zentrale gibt. (39)

Die Präsidialerklärung von 1995 hatte manifest auf eine materielle Autonomie der Region(en) in praktisch allen Be-





Die vorgebliche Dezentralisierung, die Präsidentin Chandrika Kumaratunge Bandaranaike anstrebt und die sich explizit als 'symmetrisch' versteht, hat mit Machtgleichgewicht zwischen der Zentralregierung und den Regionen nichts gemein. Der suggestiven Rhetorik vom 'power sharing' zum trotz bleibt die Macht fest in den Händen Colombos.  
(Foto: Michael Mertsch)

reichen der Verwaltung, inklusive Polizei und Justiz, Erziehung, Landwirtschaft, Fischfang und Industrie gesetzt und dem Zentrum, neben den Außenbeziehungen und der Verteidigung, vor allem Aufgaben der Koordination von Funktionen und der Standardisierung zugewiesen. Der Regierungsentwurf von 1997/98 bedeutet demgegenüber faktisch eine Kehrtwendung. Ein äußeres Merkmal mag man schon darin erkennen, daß jetzt die den Regionen vorbehaltenen Kompetenzen ('Regional List') nicht länger zuerst genannt werden und diese zudem von einer langen Liste von Steuereinnahmequellen eingeleitet werden. Die materiellen Befugnisse sind jetzt auf die unmittelbarsten regionalen bzw. lokalen Belange begrenzt. Mit anderen Worten, weit davon entfernt, selbstbestimmte und eigenverantwortliche sozial-territoriale Gebietskörperschaften zu werden, sind die Regionen zu reinen Lokaladministrationen bzw. Exekutivorganen der Zentralregierung geschrumpft. Die letztere behält sich konstitutionell nicht nur das Monopol über diplomatische und wirtschaftliche Außenbeziehungen, über Militär und Waffen vor; sie reserviert sich ein Interventions- und Regulierungsrecht in faktisch allen Bereichen, von der Verwaltung über die Polizei, über Infrastruktur, Straßen und Häfen bis zu jedweder wirtschaftlichen Tätigkeit. (40) Am Ende bleibt für die Regionen nur eine Residualkompetenz, die zudem noch jederzeit in Frage gestellt werden kann. So genießt die Zentralregierung über das Recht auf Aneignung von Immobilien zu gesamtgesellschaftlichen Zwecken, über die Verfügungsgewalt über das nationale Erbe/Buddhismus, über die Verwendung von Hafenanlagen (Trincomalee) oder Installationen für die Sicherheitskräfte überall ein jederzeit aktivierbares Zugriffsrecht auf die materiellen Ressourcen einer Region und eine Dauerinterventionschance wegen des interpretationsoffenen Vorrangs nationaler/ gesamtgesellschaftlicher

Belange (sachliche Vorgaben, Festlegung von Standards und gesamtgesellschaftliche Zieldefinitionen).

Diese rechtlich bereits höchst eingeschränkte Autonomie wird noch durch die geplante Finanzausstattung untermauert. Obgleich die 'Regional List' eine Vielzahl regionaler Einnahmequellen auflistet, beklagen die Kommentatoren bereits vorab die völlig unzureichenden Finanzmittel der Regionen. (41)

Als wenn all dies nicht ausreichte, wird am Ende noch das Notstandsrecht als integraler Bestandteil in den Verfassungsentwurf aufgenommen. Dies unterstreicht noch einmal die absolute Präponderanz der Exekutive generell und der Zentralregierung speziell im Konfliktfall. Genauer, die entscheidende Machtkompetenz bleibt in das Amt des Präsidenten investiert. Die Verfassung überträgt ihm faktisch ein absolutes und vor keinem Gericht zu verantwortendes Recht zur Verhängung des Ausnahmezustandes. Die legalen Vorbehalte bei dessen Inkraftsetzung, nämlich beim Präsidenten 'auf Ratschlag des Premierministers' bzw. im Fall des vom Präsidenten ernannten Gouverneurs 'auf Ratschlag des Chiefministers' (42) zu handeln, sind juristisch ohne Belang, da keine Sanktionen im Falle der Nichtberücksichtigung vorgesehen sind.

Generell muß die Aufnahme der Notstandsgesetzgebung als integralem Bestandteil in den Verfassungsentwurf als *contradictio in adjecto* bezeichnet werden. Denn Herrschaftsausübung unter Notstandsbedingungen ist das Gegenteil von Demokratie, bedeutet Einschränkung, wenn nicht Aussetzung der Verfassungsgarantien zum Minderheitenschutz, zu Grundrechten und Grundfreiheiten. Sie ist das Ende des Rechtsstaats und gleichzusetzen mit konstitutionell abgesicherter Diktatur. Welches Zutrauen sollen die Minderheiten in eine Verfassung entwickeln können, deren Schutzgarantien



und Regelmechanismen zur Verhinderung fortgesetzter sozialer und politischer Diskriminierung sowie zur Beendigung der faktisch straflos von den Sicherheitskräften begangenen Menschenrechtsverletzungen jederzeit ausgesetzt werden können, sobald der - zudem noch vom subjektiven Eindruck des Präsidenten abhängige - Ausnahmezustand erklärt wird? Wie kann die automatische Übernahme der 'Public Security Ordinance' mit der Ermächtigung des Präsidenten in die neue Verfassung (43) die Minderheiten speziell und alle Demokraten generell vom guten Willen der Regierung angesichts der Erfahrung überzeugen, daß seit 1966 kein einziges Jahr ohne einen zumindest zeitweise verhängten Notstand verging und seit 1983 mit einer einzigen fünfmonatigen Unterbrechung per Notstandsgesetzgebung regiert wird?

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Regierungsentwurf auch auf der Ebene der Kompetenzzuweisung kein Iota von der Machtvollkommenheit der Zentrale abgibt. So bleibt von Autonomie und Selbstbestimmung außer einer kleinen Marge lokal eng begrenzter Belange nichts übrig. Über das Notstandsrecht ist zudem noch für alle Fälle eine Notbremse eingebaut.

### Verfassungen als Kampfmittel

#### Vorbemerkung:

#### Verfassungen — Gesellschaftstyp — Machtverhältnisse

Verfassungen sind politische Zeugnisse des Typus einer Gesellschaft, sind Überbau einer Produktionsweise. So werden beispielsweise bürgerliche von sozialistischen Verfassungen unterschieden. Sie reflektieren jeweils eine bestimmte politische Philosophie über den Staat, Gewaltenteilung, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Regierenden und Regierten, der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zueinander. Sie geben auch einer Vision von der langfristigen Entwicklung der Gesellschaft Ausdruck. In der amerikanischen und kontinental-europäischen (weniger in der englischen) Tradition dienen Verfassungen als Referenzrahmen für die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und als Kontrolle der Exekutive. Sie schützen vor staatlicher Willkür. Doch Konstitutionen hegen Staat und Verwalter nicht nur ein. Durch Änderungen, Zusätze und Interpretationen werden sie an sich ändernde gesellschaftliche Bedingungen, politische Kräfteverhältnisse und staatliche Interessen adaptiert, flexibilisiert und instrumentalisiert, wie jüngst das Beispiel der Bundeswehr illustriert. (44) Schon aufgrund der Schwierigkeiten ihrer auch nur partiellen Änderung (Zweidrittel Mehrheiten im Parlament) sind Verfassungen im allgemeinen auf längere Zeiträume hin konzipiert. Doch finden sich nicht zuletzt in Situationen tiefgreifenden und rapiden gesellschaftlichen Umbruchs oder auch aus Gründen langfristiger Machterhaltung Fälle eines relativ raschen Umschlags von Verfassungen. (45) Hier wird der gesellschaftlich-historische Charakter von Konstitutionen als Mittel politischer Herrschaft besonders augenfällig. Statt eines visionären Rahmens für eine angestrebte gesamtgesellschaftliche Entwicklung, dienen sie dann als juristisches Bollwerk zur Zementierung bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse, sind Mittel im Arsenal strategischer Instrumente zur Perpetuierung von Ungleichheit, Privilegierung und Unterdrückung. Scheinbar defensiv, können sie zum zentralen Hindernis einer friedlichen Beilegung von Konflikten werden, die dann einer gewaltsamen Lösung zustreben.

### Verfassungsreformen und Verfassungsphilosophie in Sri Lanka

In der rund 50-jährigen Geschichte Sri Lankas handelt es sich bei dem nunmehr vorgelegten Text um den Entwurf zur

vierten Konstitution nach denen von 1948, 1972 und 1978. Aus der Sicht der Minderheiten ist entscheidend, daß frühere kollektive Schutzbestimmungen zu Gunsten des einfachen Mehrheitsprinzips völlig entfallen und die absolute Souveränität des Parlaments, sein uneingeschränkter Primat zu Lasten einer Kontrolle qua inhaltlicher Konformitätsprüfung durch ein Verfassungsgericht durchgesetzt worden sind. In beiden Punkten sind auch im neuen Regierungsmodell keine entscheidenden Änderungen vorgesehen. (46) Berücksichtigt man die institutionalisierte Abhängigkeit der Parlamentarier von ihrer Parteispitze, wie sie in der praktisch seit Jahrzehnten Monat für Monat vom Parlament erneuerten und damit legalisierten Bestätigung des Notstands zum Ausdruck kommt, liegt der Schluß nahe, daß linke wie rechte Regierungen Verfassungen nach politischer Konvenienz wenn nicht direkt entworfen haben, so doch zu ihrem Vorteil nutzen konnten. Anders in Sri Lanka: Hier sind Verfassungen in Prinzip und Praxis zunächst politische Instrumente.

Die vorliegende Fassung von 1997/98 stellt die vierte Version innerhalb von zweieinhalb Jahren Regierungszeit dar; seitdem wurden zwar heftige Kämpfe auf dem Schlachtfeld ausgetragen, eine Fortführung der Beratungen oder gar eine Diskussionsvorlage im Parlament hat es dagegen bis in die jüngste Zeit nicht gegeben. Um ihren Stellenwert besser zu verstehen, ist kurz auf ihr Umfeld einzugehen.

### Stellenwert des Regierungsentwurfs zur Verfassungsreform

(1) Der Text ist nicht das Ergebnis der Beratungen einer verfassungsgebenden Versammlung; vielmehr lediglich der eines nicht öffentlich tagenden, mit keiner spezifischen Kompetenz ausgestatteten, parlamentarischen Ausschusses, des 'Parliament Select Committee' (PSC). (47) Mehr noch, das hier veröffentlichte umfangreiche Kompendium mit seinen 28 Kapiteln und 242 Artikeln kann trotz der vorangegangenen 77 Sitzungen (!) noch nicht einmal als gemeinsam verabschiedeter Text der aus verschiedenen Parteien rekrutierten Ausschußmitglieder betrachtet werden. So betont und belegt die oppositionelle 'United National Party' (UNP) einerseits ihre aktive Mitarbeit bei den vergangenen Beratungen des PSC. Andererseits unterstreicht sie explizit ihre Distanzierung vom gegenwärtigen Entwurf. Eine nachgereichte inhaltliche Stellungnahme enthält Kritik an konkreten Bestimmungen neben eigenen Gegenvorschlägen, wie die zur Einrichtung einer 2. Kammer.

#### Folgende Fragen drängen sich auf:

- Warum müssen vier Jahre vergehen, ohne daß eine verfassungsgebende Versammlung einberufen, ein endgültiger offizieller Regierungsentwurf vorgelegt und auf den parlamentarischen Weg gebracht wird, wo doch die PA ihr Wahlprogramm gerade auf eine Lösung der Tamilenfrage im Rahmen einer umfassenden demokratischen und gerechten Verfassungsreform gestützt hatte?

- Warum sind auch nach mehrjährigen gemeinsamen Beratungen parteiübergreifende Positionen nicht einmal unter den sinhalaischen Parteien erarbeitet worden, wo doch jede Verfassungsänderung von einer 2/3 Mehrheit im Parlament verabschiedet werden muß?

- Warum wurden keine Vertreter der Gegenseite, d.h. Tamilen als schlußendliche Verhandlungspartner in die Beraunungen integriert? Nach eigenem Bekunden wurden die mit der PA Regierung kollaborierenden/ kooperierenden Tamilen Parteien überhaupt nicht konsultiert? (48) Wie lassen sich die Klagen der UNP verstehen, denen zufolge sie sich zwar an ein Stillhalteabkommen mit der Regierung gehalten habe, um eventuelle Verhandlungen mit der LTTE nicht zu beeinträchtigen, daß aber im Verlauf mehrerer Monate überhaupt nichts



in dieser Richtung unternommen worden sei? (49)

In ihrem Kommentar zum Regierungsentwurf insistiert die UNP abschließend auf der Einhaltung der Bestimmungen der weiterhin gültigen Konstitution von 1978. Diese sieht bei Verfassungsänderungen, neben einer Zweidrittel Mehrheit des Parlaments, eine absolute Mehrheit bei einem anschließenden Referendum vor. Angesichts der seit Jahrzehnten andauernden, von den politischen Parteien und dem buddhistischen Klerus geschürten Spannungen zwischen den Volksgruppen, von Mißtrauen und Haß, Blutvergießen, Krieg und weitgehender Zerstörung ist schwer zu sehen, wie eine Mehrheit der Bevölkerung im Falle eines Referendums zustande kommen soll. Kommt hinzu, daß neue Verteilungskonflikte anstünden, denn die Politik der Privilegierung der Sinhalesen auf dem Arbeitsmarkt, in der Erziehung, bei der Landkolonisierung müßte zumindest teilweise rückgängig gemacht werden. M.a.W. die, die vom Krieg materiell und politisch-ideologisch profitiert haben, würden ihrer Pfründen verlustig gehen; die Verteilungskämpfe auf dem engen Markt einer peripheren Ökonomie - zentraler Verursachungsfaktor der Konflikte - noch härter werden.

(3) Im Übrigen sind Voraussetzungen und zugrundeliegende Philosophie des augenscheinlich demokratischen Prinzips einer Volksbefragung zu prüfen. Die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit insgesamt kann doch nur in den Fällen eingefordert werden, wo es sich um die innere Ordnung einer sich objektiv und subjektiv als Gemeinschaft/Gemeinwesen konstituierten Gesellschaft handelt. Fehlen diese Voraussetzungen, ist ein Staat von Sezessionskriegen betroffen, kann eine Verfassungsvorschrift bezüglich der notwendigen Zustimmungspflicht der Mehrheit der Gesamtbevölkerung zu Gunsten des Rechts auf Selbstbestimmung einer Minderheit/Volksgruppe (gehe es nun um größere innere Autonomie oder selbst Loslösung) nur als Gegenteil von Demokratie gelten. Es handelte sich um nichts anderes als den oktroi des

Mehrheitswillens über eine die Gemeinschaft aufkündigungswillige Gruppe, im schlimmsten Fall sogar um die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln. Kanada liefert ein positives Vorbild. Der Oberste Gerichtshof des Landes hat der französisch-sprachigen Provinz Quebec nicht nur das Recht auf Sezession und auf Gründung eines eigenen Staates attestiert, er hat es auch vom Ergebnis eines Referendums allein unter den Quebequois abhängig gemacht. Er hat schließlich eine Wiederholung des Referendums nicht ausgeschlossen. So hat nach 1980 eine zweite Befragung 1995 stattgefunden, deren äußerst knapper Ausgang den Souveränisten Mut zu einem zukünftigen dritten Anlauf macht! (50)

Im konkreten Fall: Wer anders als die Tamilen selbst und nur sie können über ihr Schicksal, einschließlich der Bedingungen eines eventuellen Verbleibs im sinhalesischen Staat, entscheiden? Mag die Wahrung der territorialen Integrität bestehender Staaten völkerrechtlich legal sein, mag sie auch - vom Souveränitätsgebot gedeckt - gewaltsam aufrechterhalten werden, ist es gleichwohl legitim, wenn die sinhalesisch buddhistische Bevölkerung nur qua ihres quantitativen Übergewichts über die von ihr marginalisierte und diskriminierte Minderheit herrscht?

Der Durchgang durch die Geschichte und Details des Regierungsentwurfs zur Verfassungsreform in Sri Lanka hat deutlich gezeigt, daß hier von einem Willen zum Ausgleich und zur Versöhnung, ja noch nicht einmal von einer Absage an die Jahre des Krieges und der Rechtlosigkeit die Rede sein kann. So wenig wie in der Vergangenheit zeigen die beiden großen sinhalesischen Parteien irgendeine Bereitschaft, auf die Tamilen zuzugehen. Aufgrund fortgesetzter Diskriminierungen seitens der sinhalesisch buddhistischen Mehrheit und nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel waren deren Forderungen radikaler, ihre Mittel gewalttätiger geworden. Die von den sechs repräsentativen tamilischen Parteien im Rahmen der 1985er Verhandlungen mit Colombo in



Wie wird unsere Zukunft aussehen? Skeptischer Blick einer tamilischen Frau (Foto: Walter Keller)



Thimphu/Bhutan gemeinsam formulierten Prinzipien, nämlich Anerkennung als Nation, nach einem Stammland und nach Selbstbestimmung haben nach soviel Blutvergießen ihre grundlegende Gültigkeit behalten. Wer den Krieg beenden will, muß auf sie eingehen.

Auf diesem Hintergrund erscheinen nicht nur die Inhalte des Verfassungsentwurfs, sondern auch dessen Procedere in einem anderen Licht. Zieht man ein Résumé aus allen obigen Detailanalysen, kann man nur folgern, daß die Erarbeitung akzeptabler Vorschläge gar nicht das Ziel des Unternehmens ist. Vielmehr ist die Verfassungsreform nur Teil einer Doppelstrategie zur Vernichtung des Gegners, genauer der LTTE, und zwar mit politischen und militärischen Mitteln. Dabei schält sich zunehmend die militärische Lösung als prioritär im Denken der Colombo Politiker heraus. So erklärt sich die aufgezeigte Verschlechterung beim Vergleich der Präsidialvorschläge von 1995 mit denen von 1997/98 als Folge der optimistischer eingeschätzten Position auf dem Schlachtfeld. Das Gerede von der Verfassungsreform enthüllt damit deren wahren Stellenwert und sein eigentliches Ziel: die bewaffneten Tamilen von ihrem weniger radikalen Umfeld im Norden und Osten zu isolieren und zugleich ihren Kampf vor der internationalen Öffentlichkeit zu desavouieren, um sich darüber hinaus und als Kehrseite die notwendige materielle, mediale und diplomatische internationale Unterstützung zu sichern. Dies sind keine Spekulationen. Präsidentin Kumaratunga und präziser noch ihr zuständiger Minister für Justiz und Verfassungsfragen, Peiris, formulierte es in eben diesen Worten! (51)

## Schlußbetrachtung

1. Die sinhalaische politische Klasse ist zu einer Akkomodation der tamilischen Interessen nicht bereit; sie kennt nur die eigene Privilegierung auf Kosten der Unterwerfung und Diskriminierung der Minderheitenangehörigen. Ihr geht es allein um Machterhalt mit allen Mitteln.

2. Ein Ende des Bürgerkriegs auf Sri Lanka wird es erst geben, wenn die sinhalaische politische Klasse die militärische Unterwerfung der Tamilen für nicht erreichbar und zugleich die Kosten des Krieges für höher einschätzt als eine mögliche Verhandlungslösung.

3. Umgekehrt heißt das, Gewalt ist das einzige Hilfsmittel der Tamilen gegen die Unterwerfung, die Stärke ihres Widerstandes auf dem Schlachtfeld proportional zu ihrem zukünftigen Schicksal.

4. In einer globalisierten Welt gibt es keine Kriege und keinen Frieden ohne die Unterstützung des Auslandes, der Regierungen, der Nichtregierungsorganisationen, der internationalen Organisationen. Die Geschichte der ethnischen Beziehungen in Sri Lanka ebenso wie die Verfassungsentwürfe und Vorgehensweise der Kumaratunga Regierung sind öffentliche Güter. Warum werden sie als bare Münze genommen, trotz ihrer augenscheinlichen Heuchelei verteidigt, statt denunziert zu werden? Die möglichen Antworten sind wenig schmeichelhaft weder für die wohlmeinenden Gutmenschen in UN und NGOs noch für jene Regierungen, die die Menschenrechte zur obersten Richtschnur der Außenpolitik erhoben haben: Ignoranz? Mentale Korruption? Strategisches, mit Menschenopfern rechnendes Kalkül?

(John P. Neelsen, Prof. Dr., Institut für Soziologie, Universität Tübingen, Spezialgebiete: Nord-Süd-Beziehungen, Internationale Regimes, Menschenrechte, Entwicklungssoziologie; mehrjährige Studien- und Forschungsaufenthalte in Südasiens [Indien; Sri Lanka])

## Anmerkungen:

1) Vgl. die Einladung zu Verfassungsgesprächen der Präsidentin an die Opposition und deren Reaktion vom 20. und 21. Februar 2000. In: <http://www.tamilnet.com/reports/2000/02/2102> [bzw. 2002].html

2) Vgl. dazu <http://www.tamilnet.com/reports/2000/03/0204> [bzw. 0901 und insbesondere 0902].html mit den offiziellen Verlautbarungen vom 2. bzw. 9. und 10. März 2000.

3) Vgl. dazu <http://www.tamilnet.com/reports/2000/02/1707>.html mit den Stellungnahmen der Außenminister Norwegens und Sri Lankas vom 17. Februar 2000. Obgleich Norwegen seine Rolle lediglich als Vermittler zum Dialog versteht, haben sich Teile der srilankanischen Öffentlichkeit schon vehement abschlägig geäußert. Vgl. z.B. die Reaktion der JVP in: <http://www.tamilnet.com/reports/2000/03/0204> vom 13. März 2000. Siehe auch *Tamil Guardian* vom 26. Februar 2000 (p.1, 3)

4) Der folgende Text bezieht sich auf die Veröffentlichung D. Panditaratne/P. Ratnam (eds), *The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects*, Colombo 1998. Diese enthält auch die oben genannten Beiträge von Wissenschaftlern und Verfassungsexperten.

5) So Asbjorn Eide, Vorsitzender der Arbeitsgruppe über Minoritäten der UN Menschenrechtskommission in Genf am 19. August 1999; vgl. UN Press Release HR/SC/99/21 vom 19.8.99

6) Scherrer, Chr., *Ethno-Nationalismus im Zeitalter der Globalisierung*, agenda-Verlag, Münster 1997. Scherrer, Chr., *Gruppenkonflikte als Krisenherde und ihre Wurzeln*, pp 63-101, in: Fritsch-Opperman, S., *Minderheiten, Autonomie und Selbstbestimmung: Kollektiv- und Individualrechte von Minderheiten und die Menschenrechte*, Loccum Protokolle 62/94, Loccum 1995.

7) Diesen Maßnahmen ging zunächst eine Bestätigung kolonialgesetzlicher Restriktionen ihres Zugangs zu Berufstätigkeiten außerhalb des Plantagensektors gekoppelt mit einer Reduktion tamilischen Managementpersonals bei gleichzeitiger Förderung sinhalaischer Beschäftigung voraus.

8) Als integraler Bestandteil von British India waren alle Einwohner Ceylons vor der Unabhängigkeit gleichermaßen britische Staatsangehörige. 1964 wurden die ersten verbindlichen Vereinbarungen mit Indien über die Zugehörigkeit und den Verbleib der Indian Tamils unterzeichnet. Doch noch eine Generation später beklagen Menschenrechtsorganisationen die ungeklärte Situation von rund 75 000 stateless Indian Tamils in Sri Lanka, die ohne nationale Zugehörigkeit, damit ohne Pass auch ohne Schutz und Unterstützung leben müssen. Vgl. *Tamil Center for Human Rights, An Appeal to the United Nations Commission on Human Rights*, Paris/London März 2000, p 22f.

9) Cf. *International Herald Tribune* 29.12.1999 — *Tigers as terrorists, UN/US in aid of Sri Lanka government.*

10) Als Extremfall gehört die Türkei, die die Nichtanerkennung von Minderheiten mit repressiven Mitteln durchsetzt. Dahinter steht völkerrechtlich die Konzeption, daß es den Einzelstaaten vertreten durch ihre Regierungen anheim gestellt ist, Minderheiten innerhalb des Staatsvolkes anzuerkennen oder nicht. Mit anderen Worten, Minderheiten haben keine objektive, von der (völker)rechtlichen Anerkennung unabhängige Existenz.

11) So beispielsweise die Provinz Quebec in Kanada, der der Oberste Gerichtshof des Landes das Recht zubilligte, die Konföderation zu verlassen und einen eigenen Staat zu gründen. Als Gegenbeispiel sei auf die helvetische Konföderation verwiesen: die Kantone haben zwar sehr weitgehende innere Autonomie, aber nicht das Recht auf Sezession.

12) Die Abspaltung Eritreas von Äthiopien oder die Auflösung der CSSR sind in völkerrechtlicher Sicht keine Gegenbeispiele, weil die Prozesse auf friedlichem Wege unter Zustimmung der Beteiligten vollzogen wurde. Ein völkerrechtlich ähnlich gelagerter Fall ist die Absorption der DDR in die BRD, die ganz bewußt als 'Beitritt' legalisiert wird.

13) So wird offiziell von Seiten der UNO wie selbst seitens der NATO an der Zugehörigkeit des Kosovo zur Republik Jugoslawien festgehalten. Welche Probleme dies in der Praxis mit sich bringt, detaillierte der UNO-Beauftragte des faktischen Protektorats mit DM Währung in seinem Bericht vor dem Sicherheitsrat. Vgl. *Le Monde* 8.3.2000 wie *International Herald Tribune* 6, 8-10.3.2000 (Flora Lewis, William Pfaff)

14) Vgl. die Vienna Declaration on Human Rights, die sich bei Betonung des Selbstbestimmungsrechts der Völker bewußt skrupulös an den Singular hält und den Grundsatz der territorialen Integrität ausdrücklich hervorhebt;



oder die Anerkennung der Ureinwohner durch die ILO als 'Völker', aber explizit ihnen das damit verbundene Recht auf einen unabhängigen Staat ('externe Selbstbestimmung') abspricht.

15) So die Präambel der Politischen Vorschläge zur Verfassungsreform vom August 1995; Sri Lanka Information Monitor, Devolution Package, Colombo 1995, p.1. Es erscheint indikativ, daß diese Formulierungen im Regierungsentwurf vom Oktober 1997 nicht mehr vorkommen; dort wird nurmehr von the People of Sri Lanka bzw. the Nation im Singular gesprochen.

16) Vgl. Kapitel I des Verfassungsentwurfs, The State, Sovereignty and the People'.

17) Mit einer Gegenstimme wurde die Streichung dieser Bestimmung angedacht und vorgeschlagen in den neuen Verfassungsvorschlägen die friedliche Forderung nach Sezession nicht unter Strafe zu stellen. Vgl. Sivaram, Dh. (Taraki), Media Bias and Censorship in Conflict Reporting in Sri Lanka, pp 133, 135 in: International Conference on Tamil Nationhood and the Search for Peace in Sri Lanka, Ottawa 1999.

18) Vgl. im Einzelnen Art 220, 1; 221, 1a und ganz explizit 223, 1.

19) Zu diesen kommt noch das der Zentralregierung direkt zur Verwaltung unterstellte 'Capital Territory' bestehend aus Colombo und Sri Jayawardena. (First Schedule des Verfassungsplans)

20) Schedule II Statement of the UNP Members of the Select Committee to the Government's Proposals for Constitutional Reform of 14th October 1997, pp 341-343, in: D. Panditaratne/P. Ratnam (eds), The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects, Colombo 1998.

21) G.L. Peiris, Introductory Overview: Constitutional Reform and Devolution of Power, pp 1-12, in: D. Panditaratne/P. Ratnam (eds), The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects, Colombo 1998, p. 9.

22) So die Stellungnahme der UNP, vgl. Schedule II, a.ao. Anm. 9

23) cf. INFORM, Sri Lanka Information Monitor, Special dossier on Devolution Package pp 1, 6, Colombo 1995

24) Sinha = der Löwe

25) Typischerweise beginnt die Präsidentin ihre Medienansprache an die Nation zum Thema Devolution Package vom 3. August 1995 mit den Worten: 'Most venerable Members of the Maha Sangha, members of the clergy, brothers and sisters!', um dann mit 'We Sri Lankans [today are faced with the most decisive and challenging moment in our centuries old history. The decisions we make today ..will deeply influence and shape our destiny for many generations]' fortzufahren... (INFORM 1995, ibidem, p.5) Wie müssen sich die Millionen Tamils, Hindus, Christen, Mohamedaner, Veddas gefühlt haben, als 'ihre' Präsidentin, vorgeblich Repräsentant ALLER Einwohner des Landes, sie bestenfalls in die Kategorie der Omnibusformel 'Brüder und Schwestern' einreichte. Man stelle sich vor, US Präsident Clinton wende sich in Ansprachen an das amerikanische Volk mit den Worten 'Liebe weiße angelsächsische Christen'; der belgische Premier spräche von den Belgiern als 'den protestantischen Flamen' oder die Bundespräsidentin der Schweiz von ihren Landsleuten als 'den protestantischen Deutschschweizern'.

26) Vgl. Art.35,2 zur Verwaltung; Art. 42 zum Gerichtswesen; Art. 47 zur Unterrichtssprache, "medium of instruction at university level is made conditional on 'reasonable [practicability]"

27) Cf. beispielsweise Art.35, 2, wo es heißt: Sinhala shall be the language for the maintenance of records by national and regional public institutions and local authorities....[except for specified Regions in the North and East] wherein Tamil shall be used."

28) Art.38, 1 formuliert ' a person may be required to acquire a sufficient knowledge of Sinhala or Tamil or English ..within a reasonable time AFTER admission to such service [of the state] or public institution where such knowledge is reasonably necessary for the discharge of duties'. (Art.38, 1). In Art 38,2 heißt es zwar einschränkender, aber keineswegs als *conditio sine qua non*: " a person may be required to have a sufficient knowledge of Sinhala or Tamil or English as a condition for admission to any service ... where no function can be discharged otherwise than with a sufficient knowledge of such language."

29) Weitere 12 Prozent der Bevölkerung der Hauptstadt (Indian Tamils, Malays, Moors) hatten 1981 zum Zeitpunkt des letzten Census Tamil als Muttersprache.

30) Kapitel XV des Verfassungsentwurfs detailliert erst die politische Struktur der Regionen. Zur Rolle des Gouverneurs vgl. Art. 130, J 1,2; zu

seiner Bestallung Art 129, J 2 u.9.

31) Vgl. 130, J 2a; Art.134, J 2, 6.

32) Cf. Art.129, J 9, 11.

33) Kap. XXIII 'Public Security', Art.221.

34) Kap.XV 'The Devolution of Power to Regions', Art.129, J 4.

35) Art.134, J 2. Da keinerlei objektive Kriterien benannt sind, soll offenkundig dem subjektiven Ermessen des Gouverneurs breiter Spielraum gegeben werden. Siehe dazu auch die 'Zusammensetzung der 'Regierungsmannschaft'.

36) Dieser wird dann jeweils zur Hälfte auf der Basis von Verhältniswahl bzw. auf 'Territorialbasis' zusammengestellt. Art. 132.

37) Art.137, J 1,3 und Art. 135, 1 bzw. 4,b,c.

38) Dies wird zum einen auch noch durch die Kollektivverantwortung der Minister' zum anderen dadurch erreicht, daß die Mehrheitsverhältnisse im Regionalrat (und in der Wahlbevölkerung) sich auch im board of ministers, deren Ämterbesetzung zudem nach individuell-persönlichen Gesichtspunkten erfolgt, wiederfinden.

39) In den 'Political Proposals' der Präsidentin vom August 1995 war eine solche 'structure' zur Konfliktregelung noch vorgesehen.

40) So fällt praktisch der gesamte Bereich der Kommunikation in die Zentralautorität, angefangen von Post und Telekommunikation, die Massenmedien, aber auch Flug- und Eisenbahn, Flughäfen und Häfen; hinzu kommen alle natürlichen Verbindungswege sowie Transporte zwischen Regionen bzw. zwischen Region und Hauptstadt/Capital Territory, einschließlich Flüsse, Häfen, Straßen, Transport. Am Ende verbleiben beispielsweise nur noch die Nebenstraßen in die Regionalkompetenz, denn alle Haupt- und Verbindungsstraßen, selbst solche zwischen Distrikthauptstädten innerhalb derselben Region, sobald sie eine Regionsgrenze überschreiten, fallen dem Zentrum anheim. Vgl. Second Schedule, List I (Reserved List), 25-33; List II, (Regional List), 35f.

41) Proposals to the Parliamentary Select Committee on Constitutional Reform by the UNP, 29th January 1998, in: D.Panditaratne/P.Ratnam (eds), The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects, Colombo 1998, Schedule III, pp. 345 'Financial Devolution'

42) Kap. XXIII, Art. 220,1, bzw.223,1.

43) Kap.XXIII, Art.219,1,2.

44) Cf. den Einsatz der Bundeswehr von Territorialverteidigung im Rahmen der NATO, zum friedenssichernden Einsatz außerhalb der NATO im Rahmen eines UN-Mandats zum militärischen Angriff außerhalb des NATO-Gebiets und ohne UN-Mandat, eine Transformation, die vom Verfassungsgericht absegnet worden ist.

45) Vgl. dazu den jüngsten (fehlgeschlagenen) Versuch Robert Mugabes für Zimbabwe.

46) Wie es in einem der Begleittexte heißt, sind die Parlamentarier völlig von ihrer Parteispitze abhängig; Abweichungen von der Parteidisziplin können nicht erst bei der nächsten Wahl bei der Kandidatenselektion sanktioniert werden, sondern werden mit sofortigem Ausschluß aus dem Parlament bedroht. (b) Bisher konnte ein Gesetz nur im Zuge der Beratung durch das Parlament auf seine verfassungsmäßige Unbedenklichkeit hin in Frage gestellt werden; einmal unterschrieben und in Kraft gesetzt, hat es ganz gleich wie sein Inhalt Gültigkeit. Dies soll auch in der neuen Verfassung grundsätzlich so bleiben, auch wenn die Einspruchsperiode verlängert werden soll.

47) Den Charakter einer Zwischenstation unterstreicht auch die Tatsache, daß dem Entwurf in seiner ursprünglichen, im Herbst 1997 einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemachten Form, die für eine Gesetzesvorlage unabdingbaren Übergangsbestimmungen fehlten. Diese wurden erst ein halbes Jahr später im März 1998 nachgereicht.

48) (Südasiens).

49) Statement of the UNP Members of the Select Committee ..for Constitutional Reform of October 14, 1997, p 342, in: D.Panditaratne/P.Ratnam (eds), The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects, Colombo 1998, Schedule II.

50) Le Monde diplomatique Februar 2000

51) So Mrs. Kumaratunga in ihren Ansprachen vom 4. August 1995 sowie vom 22. Dezember 1999; siehe auch Peiris in seinem Einleitungsreferat zur Konferenz über den Verfassungsentwurf vom 9. August 1997, pp 9-12 in: D.Panditaratne/P.Ratnam (eds), The Draft Constitution of Sri Lanka, Critical Aspects, Colombo 1998.