

Friedensangebot mit Hindernissen

von Jayadeva Uyangoda

Mit der Beschreibung der gegenwärtigen politischen Krise Sri Lankas als "unseren Moment in der Geschichte", präsentierte Präsidentin Chandrika Bandaranaike Kumaratunga am 3. August offiziell das politische Paket der 'Peoples Alliance' Regierung, mit dem das Ziel verfolgt wird, eine Basis für die Beendigung der ethnischen Konflikte in Sri Lanka zu schaffen. In angemessenen taktvollen Worten und mit wohlüberlegt gesetzten Pausen zwischen den einzelnen Sätzen entfaltete die Präsidentin Sri Lankas das Reformprogramm der Regierung. Dessen Akzeptanz oder Ablehnung durch das srilankische Volk wird ähnlich weitreichende Konsequenzen für die Zukunft des Staates haben wie sie eine zu erschaffende Nation aufwirft.

"Das Paket", als das das Regierungsreformprogramm seit vielen Monaten in Sri Lanka bekannt war, blieb bis zur letzten Juliwoche streng geheim, als die Presse in Colombo eine unautorisierte Version veröffentlichte. Gleich, ob es sich dabei um ein inszeniertes Leck in der Geheimhaltung mit dem Ziel, die politische Stimmung zu testen, handelte oder um einen journalistischen Jahrhundertcoup, in jedem Fall ermöglichte dieses Leck Befürwortern wie Gegnern einer politischen Lösung des Volksgruppenkonfliktes, eine weitreichende öffentliche Debatte in Gang zu setzen, sobald die Präsidentin die weitreichendsten Pläne zur Dezentralisierung politischer Macht, die in Sri Lanka nach der Unab-

hängigkeit angegangen wurde, für rechtsgültig erklärt.

Die Vorschläge fassen einen radikalen Umbau der bestehenden Machtverteilung in Sri Lanka ins Auge, die 1987 entsprechend der Rajiv Gandhi-J.R. Jayewardene Übereinkunft ("Indo-Sri Lanka Agreement") etabliert worden war. Die maximal mögliche Übertragung politischer Macht auf die Provinzen ist der Hauptcharakterzug dieser Vorschläge. Mit Blick auf diese Veränderungen würde Sri Lankas neues System der Machtverteilung, wenn es denn umgesetzt würde, weiter reichen als das indische Modell dezentraler Machtverteilung. Der vorliegende Plan brächte eine größere Machtfülle für die sogenannten

"Regional Councils", die nach den Plänen die bisherigen "Provincial Councils" ablösen werden, mit sich. Die Machtfülle des Zentrums und der Regionen wird nach dem Prinzip der Gewaltenteilung neu zu errichten bzw. zu verteilen sein. Es ist beabsichtigt, mit der Beseitigung der konkurrierenden Machtverteilung - ein vielfach kritisierte Charakterzug des indischen wie srilankischen politischen Systems - eine Sphäre der Unklarheit zu beseitigen, die es, den indischen wie auch den srilankischen Kritikern zufolge, der Zentralregierung überhaupt erst ermöglichte, eigenmächtig die Kontrolle über geteilte Machtbefugnisse an sich zu reißen.

Maximale Machtübertragung, wie sie



Kundgebung in Colombo für die Annahme des Friedenspaketes (Foto: S. Balakrishnan)

in den Vorschlägen Kumaratungas ausgeführt wird, machen in zwei Bereichen eine Verfassungsänderung erforderlich, nämlich hinsichtlich der 13. Verfassungsergänzung von 1987, welche die Einrichtung der Provinzparlamente regelt sowie hinsichtlich dreier Schlüssel-formulierungen im Kern der Verfassung.

Die erforderlichen Veränderungen der 13. Verfassungsergänzung gehen von einer Reihe von Machtfaktoren aus, auf die die Zentralregierung verzichtet und für deren klare Aufteilung bezüglich der legislativen, exekutiven und judikativen Macht zwischen der Zentralregierung und den Provinzen sie zu sorgen hat. An die Provinzparlamente wird in den Bereichen, in denen eine Verlagerung der Macht vorgesehen ist, die volle legislative Kompetenz übergeben. Indem die exekutive Machtfülle der Regionalparlamente neu definiert wird, wird die starke Position des Gouverneurs auch nominal zur Leitung der Exekutive. Während die Exekutive in den Regionen durch den Ministerpräsidenten und dessen Kabinett besetzt sein wird, erfolgt die Ernennung des Gouverneurs einer Region durch den Präsidenten, dessen Entscheidung einzig von Seiten des Premierministers beeinflusst werden kann. Die Übertragung der richterlichen Gewalt wird jede Region in die Lage versetzen, einen eigenen Obersten Gerichtshof mit Straf-, Berufungs- und Vollstreckungsgerichtsbarkeit in der Region zu haben.

Ferner wird das Paket die Abänderung von drei weiteren Bestimmungen im Kern der Verfassung erforderlich machen. Um eine wirkliche Teilung der Legislative zu ermöglichen, muß Artikel 76 der gegenwärtigen Verfassung, der festsetzt, daß "das Parlament seine legislative Macht weder abgeben, noch in irgendeiner Form veräußern und auch nicht eine andere Autorität mit legislativen Befugnissen ausstatten darf", aufgehoben werden. Analog dazu muß auch Artikel 4 der Verfassung entsprechend verändert werden, um die Regionalparlamente, die sich gemeinsam mit dem Zentrum die legislative und exekutive Macht des Volkes teilen, mit erweiterter Machtfülle auszustatten.

"Union of Regions"

Am umstrittensten jedoch ist die vorgesehene Neuformulierung des Artikels 3 der gegenwärtigen Verfassung, der besagt, "die Republik Sri Lanka ist ein Einheitsstaat". Im Zuge der vorgeschlagenen Revision würde dieser zentrale Satz der Verfassung, der die Grundlage des existierenden srilankischen Staates charakterisiert, durch eine Formulierung ersetzt werden, die die vereinigte und souveräne Republik Sri Lanka als eine

"Union von Regionen" benennt.

Teile der nationalistischen singhalesischen Intelligenz sind aufgebracht über das Bemühen der 'Peoples Alliance'-Regierung, diese Klausel der Verfassung ändern zu wollen. Doch unabhängig von solchen leidenschaftlichen Reaktionen ist der Artikel 3 eine der problematischen Bestimmungen in der Verfassung von Sri Lanka, da jede beantragte Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes eine Zweidrittelmehrheit im Parlament sowie die Billigung der Bevölkerung durch ein Referendum erforderlich macht. Interessanterweise beinhaltet die Jayewardene-Verfassung von 1978 zehn solcher Klauseln.

In der gegenwärtigen Debatte um die Dezentralisierung der Macht in Sri Lanka verhindern zwei fundamentale Streitfragen eine Übereinstimmung zwischen den politischen Parteien: das Ausmaß der Machtverteilung sowie die Frage einer Zusammenlegung der Nord- mit der Ostprovinz.

Wenngleich in den letzten Jahren klar erkannt worden ist, daß die 13. Verfassungsänderung kein adäquates Instrumentarium darstellt, um die Wünsche der Minderheiten zu befriedigen, blieb die Frage der Einheit, primär wegen der tiefgreifenden Differenzen zwischen singhalesischen, tamilischen und moslemischen Parteien bezüglich der Zusammenlegung oder Nichtzusammenlegung der Nord- mit der Ostprovinz, ungeklärt. Die Bestimmung aus dem "Indo-Lanka-Agreement" von 1987, wonach eine mögliche Lösung des Problems in Form eines Referendums in der Region besteht, ist niemals verwirklicht worden, und die Tamilen fordern, daß eine Zusammenlegung nicht verhandelbar sei, was wiederum die singhalesischen und moslemischen Parteien ablehnen. Ein 1992 vom sogenannten Mangala Moonesinghe Parlamentsausschuß vorgelegter Kompromißvorschlag, der einen übergreifenden Regionalrat sowie zwei eigenständige Provinzräte für den Nordosten des Landes vorsah, wurde von den tamilischen Parteien als ein Plan zurückgewiesen, der die Heimatregion ("traditionel homeland") der Tamil sprechenden Bevölkerung teilen sollte.

Es ist der Verdienst von Präsidentin Kumaratunga, diese beiden Streitpunkte getrennt zu haben und vorrangig die Frage des Ausmaßes der Machtverteilung zu verhandeln. Die Frage nach der Einheit bleibt damit künftigen Verhandlungen vorbehalten. Das Paket berücksichtigt diese schwer handhabbare Frage nur sehr kurz, indem es darauf verweist, daß die existierenden Grenzen der gegenwärtigen Nordost-Provinz mit Blick auf die singhalesischen, tamilischen und moslemischen Interessen neu zu definieren seien.

Lebhafte Debatte

Wie zu erwarten war, bot dieses Paket Anlaß für eine lebhaftige Debatte im Land. Die Tagespresse ist dominiert von Argumenten für und gegen die unterbreiteten Vorschläge. Die singhalesische nationale Opposition, der es bislang nicht gelungen war, eine leidenschaftliche Gegenbewegung zustande zu bringen, konzentriert sich auf drei Schlüsselargumente. Erstens verweist sie darauf, daß es die sofortige Aufgabe der Regierung sei, den Krieg gegen die LTTE erfolgreich zu beenden und keine politischen Ziele zu formulieren, die sie vom militärischen Vorstoß ablenken. Zweitens wird das gesamte Paket als ein verrückter Schachzug angesehen, der die Tamilen beschwichtigen soll, deren Pläne für einen eigenständigen Staat Eelam durch eine solche Verteilung der Machtbefugnisse jedoch bestärkt werden. Und drittens wird die Errichtung von acht regionalen Councils dahingehend gesehen, daß diese eine substantielle Schwächung der Zentralregierung nach sich zieht und schließlich dazu führt, daß die kleine Insel Sri Lanka in acht eigenständige Einheiten zerfallen wird.

Die ersten, die Kumaratungas Vorschläge willkommen hießen, waren die tamilischen (außer der LTTE) und moslemischen politischen Parteien sowie die liberale und linke Intelligenz Colombos. Sie sehen in den Vorschlägen eine kühne und einfallsreiche politische Initiative, die ein dauerhaftes Fundament für eine moderne, demokratische und multiethnische Politik in Sri Lanka legen würde. Präsidentin Kumaratunga gelang es ferner, die Unterstützung ihrer Koalitionspartner mit Ausnahme der 'Democratic United National Front', deren Vorsitzende Srimani Athulathmudali - die Witwe des ehemaligen Sicherheitsministers Lalith Athulathmudali - für das Paket zu gewinnen.

Die anfänglichen Zweifel über mögliche Opposition durch den stärker nationalistisch geprägten Flügel der 'Sri Lanka Freedom Party' (SLFP) - wichtigste Partei in der Koalitionsregierung - wurden zerstreut als das Zentralkomitee der Partei unter Vorsitz von Premierministerin Sirimavo Bandaranaike, die Mutter der Präsidentin, die Vorschläge gut hieß. Die Freedom Party veränderte damit seit 1987, als das Provinzialratssystem eingeführt worden war, ihre Haltung von der ursprünglich völligen Opposition bis hin zur Bejahung der Dezentralisierung der Macht grundlegend. Präsidentin Kumaratungas offene Herangehensweise an die Ethnienfrage, kompetent unterstützt durch ihren Justizminister Prof. Lakshman Peiris, wandelte die traditionell nationalistische

SLFP in eine gemäßigte und die Ethnien versöhnende Partei.

Unterdessen hat die oppositionelle 'United National Party' (UNP) entschieden, "das Paket" nicht zu bekämpfen und entzieht damit einer möglichen Massenkampagne durch extremistische singhalesisch-nationalistische Kräfte die politische Lebenskraft. Die UNP nahm sich eine Woche Zeit, ehe sie reagierte, eventuell um zunächst die öffentliche Reaktion auf Kumaratungas Vorschläge abzuwarten. Da eine engagierte Gegenkampagne gegen das Paket Kumaratungas fehlt und die UNP die Realität der Machtverlagerung erkennt, hat sich das damit befaßte Komitee der Partei dafür ausgesprochen, "geeignete Änderungen" zum Gesetzesentwurf zu beantragen, sobald der Parlamentsausschuss zur Verfassungsreform die Reformen in Angriff nimmt.

Diese neuerliche gemeinsame Ausrichtung der politischen Kräfte Sri Lankas in Richtung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Macht hat eine signifikante Schwächung der extrem nationalistischen singhalesischen Opposition zur Folge. Seit ihrem Wahldebakel im Zuge der Parlaments- und Präsidentschaftswahl des vergangenen Jahres ist es den Politikern der nationalistischen rechten Singhalesen nicht gelungen, unter der mehrheitlich singhalesisch-buddhistischen Bevölkerung ethnische Hysterie zu schüren. Ihre eher traditionellen Slogans singhalesisch dominierten politischer Vorherrschaft, welche auf der Furcht vor einer Teilung des singhalesischen Mutterlandes beruhen, erwiesen sich als ungeeignet, die Massen auf der Straße zu mobilisieren.

Wo steht die LTTE in diesem Szenario? Der Umstand, daß die LTTE bislang nicht offiziell auf die Vorschläge der Regierung Kumaratunga reagiert hat, ist verständlich, da die Regierung nicht zu diesem Thema mit ihnen kommuniziert. Tatsächlich hat es zwischen beiden Seiten seit dem 19. April mit Ausnahme der Kampfhandlungen auf dem Schlachtfeld kaum mehr irgendeine Verbindung gegeben. Die gegenwärtigen Überlegungen der Regierung favorisieren keine erneute Wiederaufnahme des Dialogs mit der LTTE. Präsidentin Kumaratungas derzeitige öffentliche Stellungnahmen zur LTTE betonen unmißverständlich, daß es zwischen ihr und ihrem Führer, V. Prabhakaran, noch immer massiv an gegenseitigem Vertrauen mangelt. Es scheint, daß die Bürde, dieses mangelnde Vertrauen zu begründen, im Moment vollständig auf Prabhakaran lastet, sofern er überhaupt wieder einen Dialog mit der Regierung in Gang setzen will.

Es ist jedoch kaum davon auszugehen, daß die LTTE es wünscht, unter den ge-

gewärtigen Umständen wieder Gespräche mit der Regierung aufzunehmen. Kein Zweifel, daß Präsidentin Kumaratungas Absicht, die LTTE von der tamilischen Bevölkerung zu isolieren, Prabhakaran nachhaltig verärgert hat. Beide politischen Führer haben ausreichend Gründe, sich gegenseitig zu beschuldigen, für die Weiterführung des Krieges verantwortlich zu sein. Darin besteht die reproduktive Energie des srilankischen Bürgerkrieges.

Ironischerweise und unglücklicherweise zugleich hinterließ die Erfahrung der "Friedensgespräche" bei beiden Protagonisten bittere Erinnerungen. Präsidentin Kumaratunga fühlt sich durch die einseitige Verletzung der Waffenstillstands-Vereinbarungen vom April schwer getäuscht, und LTTE-Führer Prabhakaran ist der Ansicht, daß die Tamilen einmal mehr von einer singhalesischen Regierung durch eine betrügerische Friedensinitiative betrogen worden seien. Aufgrund dieser Atmosphäre tiefen Mißtrauens vertritt die Regierung die Ansicht, daß es nicht passend sei mit der LTTE über das Friedenspaket zu verhandeln, bevor es nicht offiziell verkündet werde.

In den Reihen der Regierung tauchen zudem einige ernsthafte Mißverständnisse über das Konzept auf, mit der LTTE überhaupt Kontakt aufzunehmen. Diese negative Haltung geht davon aus, daß die LTTE einen weiteren Waffenstillstand zur Vorbedingung einer möglichen Berücksichtigung des Friedenspaketes fordern könnte. Ein Waffenstillstand, ja selbst das zeitweilige Aussetzen militärischer Operationen im Nordosten, wird in Colombo als den eigenen politisch-militärischen Plänen diametral widerlaufend angesehen. Die weitverbreitete Feindseligkeit im Süden gegenüber jedweden neuen politischen Gesprächen mit der LTTE macht es für die Regierung extrem schwierig, die eigene Wählerschaft von der Weisheit zu überzeugen, den ersten Schritt zu machen und so die LTTE in eine neue politische Initiative einzubinden.

Betrachtet man die Frage etwas objektiver, ist es vielleicht nicht ganz richtig, davon auszugehen, daß jede Bewegung in Richtung einer Verhandlung über die Regierungsvorschläge zwischen Regierung und LTTE einen Waffenstillstand nach sich ziehen muß. Die Realität ist vielmehr so, daß beiden Seiten ein tiefes Mißtrauen dem anderen gegenüber gemeinsam ist. Wenn die LTTE und die Regierung politische Gespräche wieder aufnehmen wollen, dann sollten sie diese Realitäten berücksichtigen und von diesem Punkt aus vorgehen. Eine einfache Lektion, die die Welt von unzähligen Erfahrungen der Konfliktlösung gelernt hat, ist, daß politische Kontakte zwi-

schen kriegführenden Parteien nicht notwendigerweise etwas über deren gegenseitiges Vertrauen aussagen. In Sri Lanka haben jedoch noch alle Konfliktparteien diese Lektion zu lernen.

Was wird daher die Zukunft des Reformpaketes sein? Während es gegenwärtig einer ausführlichen öffentlichen Debatte unterworfen ist, soll es in einigen Wochen dem Parlamentsausschuß für die Verfassungsreform vorliegen. Da eine extreme Flüchtigkeit hinsichtlich der Beziehungen zwischen Regierung und Opposition im Parlament besteht, ist es höchst unwahrscheinlich, daß eine sachliche Diskussion in der nationalen gesetzgebenden Versammlung stattfinden wird. Der Ausschuß, der von Delegierten aller Parlamentsparteien konstituiert wird, wäre das Forum, in dem die Vorschläge detailliert diskutiert und weitere Verfeinerungen erarbeitet werden. Aber das Zustandekommen eines Konsenses im Ausschuß, ohne die Schlüsselaspekte des Paketes zu verwässern, die bereits die Opposition nationalistischer singhalesischer Gruppen außerhalb des Parlamentes hervorgerufen haben, erfordert stets die Kooperationsbereitschaft der 'United Nations Party'. Ohne die Unterstützung der UNP wird die 'Peoples Alliance' nicht die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament erreichen.

Die Unterstützung der UNP mag dabei nicht vollkommen bedingungslos sein angesichts des UNP eigenen Parteiprogrammes. Die mit dem Paket verbundene Politik bietet der UNP eine willkommene Gelegenheit, um die Abschaffung der exekutiven Präsidentschaft zu verhandeln. Wenngleich die 'Peoples Alliance' nur aufgrund ihres Versprechens an die Macht kam, das präsidiale Regierungssystem abzuschaffen, macht die schmale Mehrheit, die sie im Parlament hält, die Aussicht, zu einem Regierungssystem nach dem Vorbild von Westminster zurückzukehren, äußerst problematisch. Die UNP versucht sicher, die daraus resultierenden Probleme der Glaubwürdigkeit der Regierung zu ihren Gunsten auszuschlagen. Ein Versuch von UNP-Strategen, einen politischen Pferdehandel - Unterstützung der UNP bei der Durchsetzung des Paketes gegen die Abschaffung der exekutiven Präsidentschaft - wird keinen Erfolg haben, zumal die 'Alliance' gegenwärtig nicht in der Stimmung ist, politisches Harakiri zu begehen.

(Der Autor hat am Verhandlungsprozeß mit der LTTE im Auftrag der Regierung teilgenommen. Er lehrt an der Universität von Colombo und ist Direktor des 'Sri Lanka Foundation Institute'. Übersetzung: Thomas Hoffmann)