

Friedensprozeß in Sri Lanka am Ende?

Christian Wagner

Die Entlassung mehrerer Minister am 4. November, die Suspendierung des Parlaments bis zum 19. November sowie Spekulationen über die Verhängung des Ausnahmezustands markieren den bisherigen Höhepunkt des Machtkampfs um die führende Rolle im Friedensprozeß auf Sri Lanka, der zwischen Präsidentin Chandrika Kumaratunge und Premierminister Ranil Wickramasinghe entbrannt ist. Auslöser war die Veröffentlichung von Friedensvorschlägen der tamilischen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) am 31. Oktober, die vor allem in der Partei der Präsidentin, der Sri Lanka Freedom Party (SLFP), und der People's Alliance (PA) heftig kritisiert wurden. Ihnen geht es darum, allzu weitreichende Zugeständnisse der von der United National Front (UNF) gebildeten Koalitionsregierung an die Tamilen zu verhindern. Die damit ausgelöste Regierungskrise zeigt erneut, daß eine Regelung des Konflikts nicht nur von einer Verständigung mit der LTTE abhängt, sondern auch vom Konsens der beiden großen singhalesischen Parteien. Mit der Ankündigung Norwegens, seine Vermittlungsbemühungen angesichts der unklaren politischen Verhältnisse vorübergehend ruhen zu lassen, steht der Friedensprozeß vor einem Scherbenhaufen.

Der Konflikt zwischen der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit und der Minderheit der Sri-Lanka-Tamilen kreist seit der Unabhängigkeit des Inselstaates 1948 um die Frage einer föderalen Struktur des Landes. In der Vergangenheit haben die beiden großen singhalesischen Parteien, SLFP und UNP (United National Party), zwar Abkommen mit den Tamilen erzielt, die jedoch von der jeweils in der Opposition befindlichen Partei durch Proteste zu Fall gebracht wurden. Der Widerstand gegen eine föderale Lösung wurde von nationalistischen und buddhistischen Gruppen unterstützt, denen die Insel als heiliges Land des

Buddhismus gilt. Sie befürchten als Folge föderaler Zugeständnisse an die Tamilen eine Spaltung des Landes.

Die Ausgangslage

Die Ablehnung föderaler Reformen hat auf Seiten der Tamilen seit den siebziger Jahren die Forderung nach einem eigenen Staat Tamil Eelam im Norden und Osten des Landes laut werden lassen. Der seit Anfang der achtziger Jahre andauernde Bürgerkrieg zwischen der Armee und der LTTE hat bislang über 60 000 Opfer gefordert.

Die Konfliktkonstellation ist durch zwei Entwicklungen in den neunziger Jahren noch verkompliziert worden. Erstens spielen die Muslime seit Mitte der neunziger Jahre eine entscheidende innenpolitische Rolle. Seit 1994 ist der Sri Lanka Muslim Congress (SLMC) der »Königsmacher« singhalesischer Regierungen. Zudem verfügen die Muslime im südlichen Teil der von den Tamilen reklamierten Ostprovinz über die Bevölkerungsmehrheit. Sie beanspruchen ebenfalls Autonomierechte, um nicht von den Tamilen dominiert zu werden. Zweitens gibt es seit den Wahlen von 2001 zum ersten Mal eine Kohabitation, das heißt, Präsident und Premierminister gehören unterschiedlichen Parteien an. Die gemeinsame Regierungsverantwortung beider Parteien hat aber nicht zu einer Annäherung ihrer Positionen im Hinblick auf die Forderungen der Tamilen nach größerer Autonomie geführt. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse ist aber eine Zusammenarbeit zwischen den beiden großen Parteien notwendig, um die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament für Verfassungsänderungen zugunsten einer stärkeren föderalen Struktur des Landes zu erreichen.

Friedensprozeß und Verhandlungspositionen

Präsidentin Kumaratunge unterstützte nach ihrer Wiederwahl im Dezember 1999 die Einbeziehung der norwegischen Regierung im Frühjahr 2000, um den Verhandlungsprozeß mit der LTTE wiederzubeleben. Im Februar 2002 unterzeichneten Regierung und LTTE ein Memorandum of Understanding. Dessen Einhaltung kontrolliert die neu geschaffene Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), die von Norwegen und anderen nordischen Staaten gestellt wird. Von September 2002 bis April 2003 fanden mehrere Verhandlungsrunden zwischen Regierung und LTTE statt, um den Wiederaufbau der Bürgerkriegsgebiete voranzubringen und einen Kompromiß über die föderale Staatsstruktur zu finden. Im Juni

2003 sagte eine internationale Geberkonferenz in Tokio Hilfsmittel in Höhe von ca. 4,5 Mrd. US-Dollar für den Wiederaufbau des Landes zu, deren Zuteilung aber vom Fortschritt des Friedensprozesses abhängig ist. Die LTTE hatte sich jedoch bereits Ende April 2003 aus den Verhandlungen mit der Regierung zurückgezogen. Sie kritisierte unter anderem den schleppenden Wiederaufbau in den vor ihr kontrollierten Gebieten. Zudem war sie als terroristische Organisation von Vorgesprächen in den USA zur internationalen Geberkonferenz ausgeschlossen worden, die dann in Tokio stattfand.

Die Einhaltung des Memorandum of Understanding erwies sich von Beginn an als problematisch. Es gab eine Reihe von Zwischenfällen, vor allem zwischen der srilankanischen Marine und den Marineeinheiten der LTTE (Sea Tigers), die weiterhin Waffen und Nachschub in die von der LTTE kontrollierten Gebiete brachten. Darüber hinaus gab es zahlreiche Klagen über Erpressung, (Zwangs-) Rekrutierung von Minderjährigen durch die LTTE sowie mehrere Attentate auf tamilische Politiker anderer Parteien, die der LTTE angelastet wurden. Die von Regierung und LTTE eingerichteten Sub-Komitees, unter anderem für den Wiederaufbau des Nordens und Ostens und die Verwaltung der Hilfsgelder, kamen mit ihrer Arbeit nicht recht voran. Die LTTE forderte den Abzug der Armee aus öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, den diese aus strategischen Gründen aber ablehnte.

Zentraler Punkt für die singhalesische Regierung bei den Friedensverhandlungen ist eine Lösung, mit der die Einheit des Landes gewahrt werden kann. Für die Tamilen stand hingegen das Bemühen im Vordergrund, größtmögliche Autonomie in Fragen von Land, Siedlungspolitik, Polizei, Bildung usw. zu erreichen. Nach dem Rückzug der LTTE aus den Friedensverhandlungen veröffentlichte die Regierung im Sommer weitere Vorschläge für eine föderale Aufteilung des Landes, die eine stärkere Beteiligung der LTTE am

Wiederaufbau des Nordostens vorsahen. Die Vorschläge der LTTE vom 31. Oktober 2003 zur Einrichtung einer Interim Self-Governing Administration (ISGA) sehen eine weitgehende Selbstverwaltung der von ihr kontrollierten Gebiete vor.

Die absolute Mehrheit der LTTE in der ISGA sowie die Einrichtung unabhängiger Institutionen – darunter eine eigene Wahlkommission –, an denen die Zentralregierung nicht beteiligt ist, riefen deutliche Kritik der singhalesischen Oppositionsparteien im Süden hervor. In den Vorschlägen der LTTE finden sich so gut wie keine föderalen Elemente zur Einbindung der tamilischen Gebiete in den Rest des Landes. Der frühere Außenminister und gegenwärtige Berater der Präsidentin, Kadirgamar, kritisiert, daß die Vorschläge nicht im Einklang mit der Verfassung stünden. Die UNF-Regierung von Premierminister Wickramasinghe sieht in den Vorschlägen hingegen eine Grundlage für weitere Verhandlungen.

Die Maßnahmen der Präsidentin

Mit der Entlassung des Innen-, Verteidigungs- und Medienministers sowie der Suspendierung des Parlaments kurz nach der Bekanntgabe der LTTE-Vorschläge versuchte die Präsidentin die Initiative im Friedensprozeß wieder an sich zu ziehen. Mit der Übernahme der drei Ministerien kontrolliert sie nun Schlüsselinstitutionen für den Friedensprozeß, nämlich Polizei und Armee (Innen- und Verteidigungsministerium) sowie die staatlichen Medien. Die Präsidentin hatte zwar die Vermittlung Norwegens mit initiiert, fühlte sich jedoch bei der Unterzeichnung des Memorandum of Understanding von Premierminister Wickramasinghe übergangen. Er hatte nach dem Wahlsieg der UNF im Dezember 2001 die regierende PA abgelöst. Die nachfolgenden Verhandlungen mit der LTTE haben das Image der UNF-Regierung gestärkt, während die Präsidentin und ihre Partei kaum eine Rolle spielten. Kurz vor Veröffentlichung der LTTE-Vorschläge Ende Oktober

forderte die Präsidentin die Abberufung des Chefs der SLMM, Tryggve Tellefsen, dem sie vorwarf, sicherheitsrelevante Hinweise an die LTTE weitergegeben zu haben. Mit ihren Maßnahmen Anfang November reagierte die Präsidentin auf die Befürchtungen innerhalb ihrer Partei, daß die UNF-Regierung allzu weitreichende Zugeständnisse an die Tamilen machen könnte. Zudem rechtfertigte sie ihr Vorgehen mit sicherheitspolitischen Bedenken, da die LTTE weiter illegal Waffen ins Land bringe und neue Kader rekrutiere.

Der Friedensprozeß steht damit vor einem Scherbenhaufen. Die Machtprobe zwischen Präsidentin und Premierminister hat ein politisches Vakuum entstehen lassen. Premierminister Wickramasinghe hat angekündigt, der Präsidentin die weiteren Friedensverhandlungen zu überlassen, da er unter anderem keine Kontrolle mehr über die Sicherheitskräfte habe, die jetzt von der Präsidentin kontrolliert würden. Alle Verhandlungen mit der LTTE über deren Vorschläge sind auf unbestimmte Zeit verschoben worden. Die norwegische Regierung hat angekündigt, aufgrund der unklaren politischen Situation ihre Vermittlungsbemühungen vorerst ruhen zu lassen.

Die Maßnahmen der Präsidentin haben wiederum die LTTE in ihrem Mißtrauen gegenüber singhalesischen Regierungen bestärkt. LTTE-Führer Prahbakaran hat in ersten Reaktionen deutlich gemacht, daß die Bereitschaft der Tamilen zur Fortsetzung der Verhandlungen vom Ausgang der Regierungskrise abhängig ist. Die Präsidentin hat erklärt, daß sie am Waffenstillstand mit der LTTE festhalten wird. Als positives Zeichen kann ihre Ankündigung gewertet werden, am vorübergehenden Zusammenschluß der mehrheitlichen tamilischen Nordost-Provinz festzuhalten, die von der LTTE als Tamil Eelam reklamiert wird.

Ausblick: Wieder Neuwahlen?

Die Regierungskrise vom November 2003 macht erneut deutlich, daß Sri Lankas

zentrales Problem weniger im Fehlen einer Verhandlungslösung zwischen der Regierung und der LTTE liegt, als vielmehr im fehlenden Konsens innerhalb der singhalesischen Mehrheit. Dies ist um so fataler, als eine Kooperation der beiden großen Parteien notwendig ist, um Zweidrittelmehrheiten für entsprechende Verfassungsänderungen zu erreichen. Die Kohabitation bot erstmals einen solchen institutionellen Rahmen, der aber offensichtlich von den Akteuren nicht genutzt wurde.

Da sich Präsidentin und Premierminister auf eine demokratische Legitimation berufen können, scheinen Neuwahlen zum Parlament die naheliegende Lösung zu sein. Fraglich ist aber, ob durch die dritten Parlamentswahlen in vier Jahren klare Mehrheiten geschaffen werden. Unzweifelhaft hat der Friedensprozeß viele Anhänger in der Bevölkerung. Aber die Proteste der letzten Wochen machen deutlich, daß der Widerstand gegen zu weitreichende Zugeständnisse an die Tamilen gerade im singhalesischen Süden weiterhin sehr groß ist. Eine zweite Alternative wäre eine Ablösung der Regierung. Hierzu benötigt die oppositionelle PA die Unterstützung der nationalistischen Janata Vimukti Peramuna (JVP), die als expliziter Gegner föderaler Zugeständnisse gilt, sowie von den kleineren Parteien der Tamilen und Muslime aus der Regierungskoalition. Diese haben aber zu erkennen gegeben, daß sie den Kurs von Premierminister Wickramasinghe weiterhin unterstützen.

Die Gespräche zwischen Präsidentin und Premierminister über die Frage, wer den Friedensprozeß weiterführen soll, eröffnen auch die Möglichkeit einer großen Koalition zwischen UNF und PA. Eine solche »nationale« Regierung hatten vor den letzten Wahlen viele Wähler befürwortet. Der Streit um die Kontrolle des Verteidigungsministeriums könnte zum Beispiel durch die Ernennung eines stellvertretenden Verteidigungsministers beigelegt werden. Allerdings ist auch nicht auszuschließen, daß es erneut zu Kampfhandlungen zwischen Armee und LTTE kommt. Bereits

in der Vergangenheit gab es mehrfach bewaffnete Zwischenfälle. Eine längere institutionelle Blockade in der Regierung und die ungeklärte Frage, wer die Sicherheitskräfte kontrolliert, können eine ungewollte Eskalation solcher Zwischenfälle zur Folge haben.

Die Regierungskrise hat nach dem Fiasko der indischen Intervention von 1987 bis 1990 erneut die Grenzen einer internationalen Vermittlung aufgezeigt. Die norwegische Vermittlung hat einen wichtigen Beitrag zu den Friedensverhandlungen der vergangenen Jahre geleistet. Entscheidend ist aber, daß erstens die singhalesischen Parteien einen Konsens finden, der demokratisch abgesichert ist. Zweitens müssen die Vorschläge der LTTE in Einklang mit der staatlichen Einheit des Landes gebracht werden. Wie es einer internationalen Vermittlung gelingen soll, diese doppelte Herausforderung zu bewältigen, ist nicht abzusehen. Mit der Regierungskrise und ihren Folgen dürften daher die Aussichten auf Frieden in Sri Lanka wieder in weite Ferne gerückt sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364