

Frieden jetzt? Wahlen, internationale Entwicklung und die Folgen für den Friedensprozess in Sri Lanka von 1999 bis 2002*

Christian Wagner

The presidential and parliamentary elections between 1999 and 2002 have changed the political landscape of Sri Lanka considerably. For the first time in the country's history, the political elites have to cope with a system of cohabitation with the president and the prime minister belonging to different parties. Despite the constitutional and political problems involved this may open new avenues for the peace process because the major Sinhalese parties now share political responsibilities for the first time. On the international level, Norway started a peace initiative in 2000. With the memorandum of understanding signed in February 2002 and the installation of the Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), Norway moved from a facilitator to a mediator of the peace process. At the same time there were indications that the LTTE was willing to agree to the proposals because the international pressure on separatist groups and their activities increased in the aftermath of 9-11. These national and international changes opened a window of opportunity of the peace process in the country. It will remain in the responsibility of the political actors to forge an enduring settlement to end the war.

Einleitung

Mit der Aufnahme von Verhandlungen zwischen der srilankischen Regierung und Vertretern der tamilischen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) auf der thailändischen Marinebasis Sattahip im September 2002 scheinen sich die Aussichten für Frieden in Sri Lanka vergrößert zu haben. Allerdings hat es bereits in der Vergangenheit immer wieder solche, letztendlich erfolglosen Ansätze gegeben. Es wird im Folgenden argumentiert, dass die nationalen und internationalen Veränderungen zwischen 1999 und 2002 ein neues *window of opportunity* geöffnet haben, dass mehr als zuvor Anlass zur Hoffnung für die friedliche Belegung des Konflikts zwischen der singhalesischen Mehrheit und der Minderheit der Sri-Lanka-Tamilen gibt. Dies sind allerdings nur hinreichende Bedingungen, denn es wird letztendlich notwendig sein, dass die beteiligten Akteure diese Möglichkeiten auch nutzen, um eine friedliche Lösung zu erreichen.

Um diese Entwicklung zu verdeutlichen, soll zunächst ein kurzer Rückblick auf die Entstehung und den Verlauf des Konflikts erfolgen. Anschließend werden auf nati-

* Der Beitrag behandelt die Entwicklung in Sri Lanka bis Herbst 2002.

onaler Ebene die verschiedenen Wahlen zwischen 1999 und 2001 und die Folgen für die Akteurskonstellation im Konflikt analysiert. Auf internationaler Ebene stehen der Einfluss externer Vermittler sowie die Folgen des 11. September im Vordergrund.

1 Die Entwicklung des Konflikts: Ethnische Exklusion, Politisierung, Zersplitterung

1.1 Die nationale Ebene: Ethnizität, Demokratie und Entwicklung

Sri Lanka ist eine der ältesten Demokratien aus der Reihe der Staaten der Dritten Welt in Asien und Afrika, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Unabhängigkeit erlangt haben.¹ Zwölf Parlamentswahlen mit neun Regierungswechseln zwischen 1947 und 2001, vier Präsidentschaftswahlen, drei Verfassungen sowie zahlreiche Änderungen am Wahlsystem zeigen auf den ersten Blick eine ausgeprägte Tradition demokratischer Institutionen und ihrer Reformfähigkeit. Sri Lanka steht allerdings auch als Synonym für einen der längsten und blutigsten Bürgerkriege in Asien, dem seit Anfang der achtziger Jahre 60.000 bis 100.000 Menschen zum Opfer gefallen sein sollen. Diese Bilanz relativiert die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen des Landes und wirft die Frage auf, warum es trotz demokratischer Institutionen nicht gelungen ist, den gewaltsamen Konflikt zwischen der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit und der tamilischen Minderheit zu verhindern.

Der Glaube an die gemeinsame Abstammung, der oft aus Mythen abgeleitet wird, gilt als zentrales Element von Ethnizität.² Daraus ergibt sich "die für individuelles und kollektives Handeln bedeutsame Tatsache, dass eine relativ große Gruppe von Menschen durch den Glauben an eine gemeinsame Herkunft, durch Gemeinsamkeiten von Kultur, Geschichte und aktuellen Erfahrungen verbunden sind und ein bestimmtes Identitäts- und Solidarbewusstsein besitzen."³ Solche Formen ethnischer Identitätsvorstellungen bildeten sich in Reaktion auf die britische Kolonialherrschaft im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts in Sri Lanka heraus. Diese Form der Ethnizität begründet allerdings nicht notwendigerweise einen Konflikt zwischen verschiedenen Gruppen.

Auslöser der Auseinandersetzungen in Sri Lanka waren deshalb nicht die Gegensätze zwischen vermeintlich primordial geprägten ethnischen Gruppen, sondern Verteilungskonflikte zwischen so konstruierten, vorgestellten Gemeinschaften um die Teilhabe an Entwicklungserfolgen wie Zugang zum Bildungssystem oder Forderungen nach größerer politischer und kultureller Eigenständigkeit.⁴ Die damit ver-

1 Der Einfachheit halber wird im Folgenden der Name Sri Lanka für die gesamte Untersuchungsperiode verwandt, wenngleich der Name erst mit der Verfassung 1972 eingeführt wurde.

2 Vgl. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980, S. 237.

3 Heckmann, Friedrich: *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation*, Stuttgart 1992, S. 56. Die Begriffe 'Volksgruppe' und 'ethnische Gruppe' werden im Folgenden synonym verwandt.

4 Zum Begriff der vorgestellten Gemeinschaft vgl. Anderson, Benedict: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzeptes*, Frankfurt a.M., New York 1988.

bundenen Konflikte haben sich nicht an Kategorien wie Klasse oder dem Gegensatz zwischen Staat und Kirche, die die Herausbildung von Parteiensystemen in Westeuropa prägten, orientiert.⁵ Vielmehr erwiesen sich regionale und ethnische Identitäten für die Mobilisierung der Bevölkerung im Rahmen des demokratischen Wettbewerbs für Parteien und Politiker als weitaus attraktiver und Erfolg versprechender. Die zu beobachtende Dominanz ethnischer Loyalitäten im politischen System ist deshalb nicht als Zeichen politischer 'Rückständigkeit' zu werten, wie dies modernisierungstheoretische Ansätze in den sechziger Jahre taten, sondern ist ein Ausdruck für den unterschiedlichen Entwicklungsweg nicht-westlicher Gesellschaften wie Sri Lanka.

Unter den Bedingungen des demokratischen Parteienwettbewerbs hat sich die Bedeutung ethnischer Loyalitäten im politischen Prozess Sri Lankas nach der Unabhängigkeit 1948 noch weiter verstärkt.⁶ Aufgrund der demografischen Gegebenheiten konnten singhalesische Parteien Vorteile zugunsten ihrer Klientel erreichen.⁷ Angesichts der unzureichenden Entwicklungserfolge, z.B. bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, war dies allerdings nur um den Preis eines Ausschlusses der Minderheiten, vor allem der Sri Lanka Tamilen, möglich, den diese schließlich nicht mehr bereit waren zu zahlen.⁸

Die ethnische Polarisierung zwischen den beiden größten Bevölkerungsgruppen führte aber nicht zu einheitlichen politischen Blöcken, sondern zu einer Zersplitterung der Akteure auf beiden Seiten. Auf singhalesischer Seite prägte die Konkurrenz zwischen den beiden großen Parteien, der United National Party (UNP) und der Sri Lanka Freedom Party (SLFP) seit Mitte der fünfziger Jahre die innenpolitische Entwicklung. Auf tamilischer Seite konkurrierten nach 1949 der Tamil Congress (TC) sowie die Federal Party (FP) um die Gunst der tamilischen Wählerstimmen. Während die Indischen Tamilen 1948/49 ausgebürgert worden waren und ihre politische Interessenvertretung in der Folge durch gewerkschaftsnahe Parteien suchten,

5 Vgl. hierzu Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): *Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2001.

6 Zur Frage der Exklusion von Bevölkerungsgruppen durch demokratische Wahlen vgl. Horowitz, Donald L.: "Democracy in Divided Societies", in: *Journal of Democracy*, Jg. 4 (1993), Nr. 4, S. 18-38.

7 Der Bevölkerungsanteil der ethnisch definierten Gruppen betrug laut dem letzten Zensus von 1981: Singhalesen (74,0%), Sri-Lanka-Tamilen (12,6%), Moors (Muslime) (7,1%), Indische Tamilen (5,5%), Andere (0,8%), vgl. Central Bank of Sri Lanka: *Economic and Social Statistics of Sri Lanka 1991*, Colombo 1992, S. 9.

8 Zur historischen Entwicklung des Konflikts vgl. u.a. Wriggins, Howard W.: *Ceylon. Dilemmas of a New Nation*, New Delhi 1960; Kearney, Robert N.: *Communalism and Language in the Politics of Ceylon*, Durham 1967; Ponnambalam, Satchi: *Sri Lanka. The National Question and the Tamil Liberation Struggle*, London 1983; Lamballe, Alain: *Le Problème Tamoul à Sri Lanka*, Paris 1985; De Silva, Kingsley M.: *Managing Ethnic Tensions in Multi-Ethnic Societies: Sri Lanka 1880-1985*, Lanham 1986; McGowan, William: *Only Man is vile. The Tragedy of Sri Lanka*, London 1993; Rösel, Jakob: *Der Bürgerkrieg auf Sri Lanka. Der Tamilenkonflikt: Aufstieg und Niedergang eines singhalesischen Staates*, Baden-Baden 1997.

erfolgte die politische Interessenvertretung der Muslime zunächst durch die großen singhalesischen Parteien.⁹

Die United National Party (UNP) stellte die erste Regierung nach der Unabhängigkeit 1948. Sie war eine traditionelle Honoratiorenpartei, die verschiedene singhalesische Eliten und Minderheiten wie die Sri-Lanka-Tamilen, die Muslime und die Malaien repräsentierte.¹⁰ Mit der Gründung der Sri Lanka Freedom Party (SLFP) unter der Führung von S.W.R.D. Bandaranaike, der sich 1951 von der UNP abgespalten hatte, entstand 1952 die erste singhalesische Massenpartei. Die Wahlen von 1956 bildeten eine erste Zäsur in der innenpolitischen Entwicklung. Der Sieg einer linken Parteienkoalition unter der Führung der SLFP war maßgeblich durch die Unterstützung buddhistischer Gruppen zustande gekommen. Im Rahmen großer religiöser Feierlichkeiten hatten Teile der buddhistischen Mönchsorden unter den Schlagworten *land, race, religion* die besondere Verbindung zwischen Sri Lanka als dem heiligen Land des Buddhismus und den Singhalesen als dessen ausgewähltem Volk herausgestellt.¹¹ Auf tamilischer Seite hatten sich ebenfalls nationalistische Vorstellungen um die Begriffe *country, language, religion* entwickelt.¹² Während die Tamilen bis dahin aufgrund ihres besseren Bildungshintergrunds eher von den Entwicklungserfolgen profitiert hatten und gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil z.T. deutlich stärker in einzelnen Bereichen des öffentlichen Sektors vertreten waren, forderten Teile der buddhistischen Mönche eine Besserstellung der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit.¹³

Die angestrebte Bevorzugung der singhale

gam-Pakt wurde von der SLFP und ihr nahe stehenden buddhistischen Organisationen erfolgreich verhindert.

Mit der Politisierung des Staatsapparates weiteten die beiden großen singhalesischen Parteien während ihrer Regierungszeiten ihre Patronagenetzwerke zumeist zu Lasten der Minderheiten aus.¹⁴ Neben der Sprach- und Bildungspolitik wurden die Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor sowie die Land- und Siedlungspolitik die zentralen Politikfelder in dem Konflikt zwischen den verschiedenen singhalesischen Regierungen und den tamilischen Parteien. Angesichts der demografischen Größenverhältnisse war es den Vertretern tamilischer Parteien immer weniger möglich, Zugeständnisse für ihre Volksgruppe in diesen Fragen zu erreichen.

Die Verfassung von 1972, die von der neuen Linkskoalition der United Front unter der Führung der SLFP erarbeitet worden war, bildete nach den Wahlen von 1956 eine zweite Zäsur. Mit der Aufnahme des Buddhismus, der eine herausgehobene Stellung gegenüber den anderen Religionen erhielt, sowie dem Abbau von Schutzrechten für die Minderheiten wurde der Hegemonieanspruch des singhalesischen Nationalismus auch in der Verfassung festgeschrieben. Das Unvermögen der Regierung, die wachsende Zahl vom immer besser ausgebildeten Jugendlichen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, hatte 1971 zum Aufstand der marxistischen Volksbefreiungsfront Janathi Vimukti Peramuna (JVP) geführt. Die Regierung wurde von dem bewaffneten Aufstand überrascht, konnte ihn jedoch dank ausländischer Militärhilfe rasch niederschlagen. Die JVP hatte ihre Anhänger vor allem aus Reihen frustrierter Schulabgänger aus den vernachlässigten ländlichen Regionen rekrutiert, die trotz ihrer Schulabschlüsse keine entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden hatten.¹⁵ Die in Reaktion auf den Aufstand vollzogene Änderung der Hochschulzulassung benachteiligte aber die tamilischen gegenüber den singhalesischen Bewerbern besonders aus den unterentwickelten Regionen des Südens, die eine Hochburg der JVP gewesen waren.

Die politischen Veränderungen in den siebziger Jahren ließen die Leistungsfähigkeit der srilankischen Demokratie ins Leere laufen und verdeutlichten der tamilischen Minderheit ihre Machtlosigkeit angesichts des demografischen Übergewichts der Singhalesen. Die in der Verfassung festgelegte staatliche Förderung des Buddhismus sowie die Diskriminierung tamilischer Studenten bei der Hochschulzulassung machten die fehlende Kompromissfähigkeit der singhalesischen Eliten gegenüber den Forderungen der tamilischen Minderheit offensichtlich.

Der sich damit vollziehende Bruch im politischen Gemeinwesen wurde bei den Parlamentswahlen 1977 offenbar. Die bis dahin konkurrierenden tamilischen Parteien hatten sich in Reaktion auf die neue Verfassung zur Tamil United Liberation Front (TULF) zusammengeschlossen. Mit ihrer Forderung nach einem eigenen Staat

14 Zur Frage von Staat, Entwicklung und Klientelpolitik vgl. Hettige, S.T.: "Dilemmas of Post-Colonial Society after 50 Years of Independence: A Critical Analysis", in: Hettige, S.T./Mayer, Markus (eds.): *Sri Lanka at Crossroads. Dilemmas and Prospects after 50 Years of Independence*, New Delhi 2000, S. 10-12.

15 Vgl. Obeyesekere, Gananath: "Some Comments on the Social Backgrounds of the April 1971 Insurgency in Sri Lanka (Ceylon)", in: *The Journal of Asian Studies*, 33 (1974) 3, S. 367-384.

hatten sie zwar gegen den Verfassungsgrundsatz des Einheitsstaates verstoßen, konnten aber alle Sitze in den tamilisch dominierten Wahlkreisen gewinnen. Zugleich begannen Mitte der siebziger Jahre die Anschläge militanter tamilischer Gruppen, deren Anhänger sich aus dem Studentenmilieu rekrutierten, die sich durch die Diskriminierungsmaßnahmen der linksorientierten United Front Regierung ihrer Aufstiegschancen beraubt sahen. Mit dem Aufkommen bewaffneter Gruppen wurden zugleich die Kastenunterschiede innerhalb der Tamilen deutlich.¹⁶

Die Wahl von 1977 brachte eine weitere Polarisierung der Volksgruppen und machte deutlich, dass das demokratische System nicht mehr als gemeinsame institutionelle Klammer diente, mit deren Hilfe politische Konflikte reguliert werden konnten. Die neue Verfassung von 1978 brachte die Einführung eines Präsidialsystems nach französischem Vorbild, ein Verhältniswahlrecht¹⁷ und eine Politik der Wirtschaftsliberalisierung, jedoch keinen grundsätzlichen Ausgleich der Interessen zwischen Bevölkerungsmehrheit und den Minderheiten. Nach dem Pogrom gegen die tamilische Bevölkerung in Colombo im Sommer 1983 eskalierte die bewaffnete Auseinandersetzung zwischen der Armee und verschiedenen tamilischen Guerillagruppen im Norden und Osten des Landes. Durch die Notstandsgesetzgebung und eine zunehmend autoritärere Herrschaft der UNP entwickelte sich Sri Lanka in dieser Phase zur einer "guided democracy".¹⁸

Die Parlaments- und Präsidentenwahlen von 1994 brachten nach 17 Jahren UNP-Herrschaft einen erneuten Machtwechsel. Das Linksbündnis der PA unter der Führung der SLFP gewann die Parlamentswahlen im August 1994. Die neue Premierministerin Chandrika Kumaratunge, die Tochter der früheren Premierminister S.W.R.D. und Sirimavo Bandaranaike, wurde im November des Jahres zur neuen Präsidentin gewählt. Nach den ersten gescheiterten Verhandlungen zwischen der PA-Regierung und der LTTE verfolgte Präsidentin Kumaratunge eine Doppelstrategie nach 1995 und forcierte neben den politischen Gesprächsangeboten auch die militärische Auseinandersetzung. Verschiedene Gesprächs- und Verhandlungsrunden zwischen der Regierung, der Opposition und den tamilischen Parteien hatten sich mit den strittigen Fragen des zukünftigen Staatsaufbaus beschäftigt. Streitpunkte war erstens die Natur des Staates. Sollte dieser unitarisch oder föderal aufgebaut sein und welche Rolle und Privilegien sollte der Buddhismus erhalten? Ein zweiter großer Problembereich bildete die Aufteilung bzw. Neuorganisation der möglichen Provinzen, vor allem im Osten. Damit verbunden war drittens die Debatte über die Kompetenzen der Provinzen besonders in den Bereichen Landpolitik, Recht und Ordnung, die Ernennung des Gouverneurs sowie der Schutz der Minderheiten in den Provinzen.¹⁹

16 Vgl. Hellmann-Rajanayagam, Dagmar: "The Jaffna Social System: Continuity and Change under Conditions of War", in: *Internationales Asienforum*, 24 (1993) Nr. 3-4, S. 251-281.

17 Zu den Wahlrechtsreformen vgl. Oberst, Robert: "Proportional Representation and Electoral System Change in Sri Lanka", in: James Manor (ed.): *Sri Lanka in Change and Crisis*, London 1984, S. 118-133.

18 Moore, Mick: "'Guided Democracy' in Sri Lanka: The Electoral Dimension", in: *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 32 (1994) 1, S. 1-30.

19 Vgl. hierzu Centre for Policy Alternatives: *Devolution. From 13th Amendment to the New Constitution Bill*, Background Paper, ohne Ort, 2000.

Einer der weitest reichenden Lösungsansätze kam in der Phase bis 1999 durch die Intervention Indiens Ende der achtziger Jahre zustande. Damit wurde zugleich deutlich, dass der Konflikt eine internationale Dimension angenommen hatte.

1.2 Der internationale Kontext: Transnationale Akteure und regionale Vormächte

Bedingt durch die Nähe zum südindischen Bundesstaat Tamil Nadu und die große Diaspora der Tamilen erhielt der Konflikt sehr rasch eine internationale Dimension. Nach den Pogromen gegen die Tamilen in Colombo im Sommer 1983 waren viele Tamilen ins benachbarte Indien oder ins westliche Ausland geflohen. Sie schufen ein neues, globales Netzwerk, mit dem sie durch finanzielle und materielle Spenden, die Gründung eigener Unternehmen sowie den Aufbau einer eigenen Öffentlichkeit den Kampf der LTTE in Sri Lanka unterstützten.²⁰ Das Netzwerk der LTTE umspannte den Globus und reichte von Indien, Malaysia, den USA, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Deutschland bis nach Südafrika.²¹ Darüber hinaus verfügte die LTTE über zahlreiche Kontakte zu anderen separatistischen Organisationen in Südasien.

Seit Anfang der achtziger Jahre wurde auch die Indische Union immer stärker in den Konflikt einbezogen, da Parteien aus dem südindischen Bundesstaat Tamil Nadu begannen, tamilische Guerillagruppen in Sri Lanka zu unterstützen. Hinzu traten außenpolitische Erwägungen der indischen Premierministerin Indira Gandhi, die versuchte, eine Einmischung anderer Staaten in den Konflikt im Nachbarland zu verhindern. Die Indische Union sah dadurch ihren Anspruch als regionale Ordnungsmacht in Gefahr, als die srilankische Regierung Militärhilfe von den USA, Pakistan und Israel erhielt. Mit der Ausbildung tamilischer Guerillagruppen durch den indischen Geheimdienst Research and Analysis Wing (RAW) trug die indische Regierung ebenfalls zur gewaltsamen Eskalation des Konflikts bei.

Die von Indien zunächst vermittelten Gespräche zwischen der Regierung und den tamilischen Guerillagruppen in Thimpu 1985 blieben ohne Ergebnis. Im Sommer 1987 kam es zu geheimen Verhandlungen zwischen der indischen und srilankischen Regierung, die im Juli des Jahres einen Vertrag unterzeichneten. Dieser sah u.a. die Entsendung und Stationierung indischer Truppen, der sog. Indian Peace Keeping Forces (IPKF), in den Norden und Osten Sri Lankas vor, welche die LTTE entwaffnen sollten. Zugleich wurde mit dem Vertrag ein neues Verwaltungssystem mit Provinzen auf der Insel eingeführt. Mit der vorübergehenden Zusammenlegung der Nord- und Ostprovinz sollten die Forderungen der Tamilen nach größerer Selbstbestimmung erfüllt werden.²² Damit wurde ein neuer institutioneller Rahmen geschaffen, der einen Ausgleich zwischen singhalesischen und tamilischen Interessen er-

20 Zu den internationalen Verbindungen der LTTE vgl. Gunaratna, Rohan: *Sri Lanka's Ethnic Crisis & National Security*, Colombo 1998. Zur Rolle eigener Unternehmen vgl. Sambandan, V.S.: "Shipping profits funded LTTE war machine", in: *The Hindu*, 27. März 2002.

21 Vgl. hierzu Gunaratna, Rohan: "LTTE in South Africa", in: *Frontline*, Vol. 15, No. 24, 21.11.-4.12.1998.

22 Zum indisch-srilankischen Vertrag von 1987 vgl. Wagner, Christian: "Zurück in die Zukunft: Sri Lanka nach dem indo-srilankischen Beistandsvertrag von 1987", in: *ASIEN*, (1990) 34, S. 22-36.

möglichen sollte. Allerdings war auch die Indische Union trotz ihrer weit überlegenen Machtressourcen nicht in der Lage, dauerhaft Druck auf die Akteure auszuüben, um die Regelungen des Vertrags umzusetzen. Die Vereinbarungen zwischen der indischen Regierung und der LTTE scheiterten bereits nach zwei Monaten und führten in der Folge zu heftigen Kämpfen zwischen den IPKF und der LTTE. Dieser Guerillakrieg war auch für die viertgrößte Armee der Welt nicht zu gewinnen, da sie aufgrund des politischen Drucks in Indien und Sri Lanka Rücksicht auf die Zivilbevölkerung nehmen musste.

Während die srilankische Regierung anfänglich auf die indische Intervention hoffte, um den Konflikt zu beenden, rückte sie durch den innenpolitischen Widerstand allmählich von dieser Haltung ab. Mit einer groß angelegten Terrorwelle protestierte die JVP gegen die Stationierung indischer Truppen auf Sri Lanka, in der sie den Versuch einer dauerhaften Einvernahme der Insel durch Indien sah. War der erste Aufstand 1971 noch von marxistischen Idealen inspiriert, so verfolgte die JVP nach 1987 vor allem eine buddhistisch-nationalistische Ideologie. Dem Terror der JVP folgte der Gegenterror paramilitärischer Gruppen der Regierung gegen vermeintliche JVP-Anhänger.²³ Diese Welle der Gewalt machte zwischen 1987 und 1989 weite Teile des Südens, des Westens und des Hochlands unregierbar und veranlasste die Regierung des 1988 ins Amt gewählten Präsidenten Premadasa von den Vereinbarungen mit Indien abzurücken. Er handelte einen Waffenstillstand mit der LTTE aus und schließlich willigte auch die Regierung des indischen Premierministers V.P.Singh 1989 dem Rückzug der IPKF ein, welche die LTTE nicht militärisch besiegen konnten. Im Frühjahr 1990 verließen die indischen Truppen die Insel. Das indische Intermezzo hatte Sri Lanka zwar eine neue Verwaltungsstruktur gebracht, jedoch nicht zu einer endgültigen Lösung des Problems beigetragen.

1.3 Zusammenfassung

Die Frage, warum es bis 2001 nicht gelang, eine friedliche Lösung des Tamilenkonflikts herbeizuführen, lässt sich auf die demokratische Parteienkonkurrenz sowie durch die damit einhergehende Aufsplitterung der Akteure zurückführen. Die Konkurrenz zwischen den beiden großen singhalesischen Parteien konnte angesichts der unzureichenden wirtschaftlichen Erfolge die Interessen der Minderheiten nicht ausreichend berücksichtigen. UNP und SLFP waren zwar während ihrer Regierungszeit um eine Beilegung des Konflikts mit den Tamilen bemüht, doch scheiterten alle ausgehandelten Kompromissvorschläge am Widerstand der jeweiligen Oppositionsparteien. Unterstützung fand die parlamentarische Opposition durch gesellschaftliche Gruppen, wie Teile des buddhistischen Klerus, der sich als Hüter des nationalen Selbstverständnisses verstand und alle föderale Zugeständnisse an die tamilische Minderheit ablehnte.

Die Politisierung des Staatsapparates und die Machtlosigkeit der Tamilen, ihren Forderungen im parlamentarischen Rahmen noch Gehör zu verschaffen, führte in den siebziger Jahren zu einem Bruch des politischen Gemeinwesens. Die Verfas-

23 Vgl. Rösel, Jakob: "Geheimnis, Terror und der Zerfall staatlicher Macht auf Sri Lanka", in: Scheffler, Thomas (Hrsg.): *Ethnizität und Gewalt*, Berlin 1991, S. 204-220.

sung von 1972, die den Buddhismus unter staatlichen Schutz stellte und Minderheitenrechte einschränkte, führte den Tamilen ihre politische Machtlosigkeit vor Augen. Die Politisierung des Staatsapparates entfremdete nicht nur die Minderheiten, sondern sorgt bis heute auch bei großen Teilen der singhalesischen Bevölkerung für einen weit verbreiteten Verdruss gegenüber der Politik. Selbst aktuelle Studien zur Situation der Jugend zeigen, wie sehr sich die Gleichsetzung von Politik mit Patronage bei der jüngeren Generation verfestigt hat.²⁴

Die Reaktionen der Regierung auf den JVP-Aufstand von 1971 zeigte den Tamilen, dass auch ihre sozialen Aufstiegsperspektiven immer stärker unter Druck gerieten. Obwohl sie die bis dahin zerstrittenen Parteien zusammenschlossen und ihre Gefolgschaft gegenüber der Verfassung aufkündigten, wurden sie von der Gewaltbereitschaft neuer militanter, tamilischer Gruppen überrollt, die nicht bereit waren, die politische Machtlosigkeit ihrer 'Väter' im politischen Prozess fortzuführen.

Damit zersplitterte sich auch auf tamilischer Seite das politische Spektrum zwischen den traditionellen politischen Parteien, die sich in der TULF zusammengeschlossen hatten, und den mit ihr und auch untereinander konkurrierenden militanten Gruppen. Die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) setzten ihren Führungsanspruch mit der Ermordung von TULF-Politikern und Vertretern anderer tamilischer Gruppen im Verlauf der achtziger Jahre rücksichtslos durch. Prominente TULF Politiker wie A. Amirthalingam, V. Yogeswaran und der 1999 ermordete Neelam Tiruchelvam zählten ebenso zu ihren Opfern wie die Anhänger der TELO oder der EPRLF, die den ersten Provinzrat der vorübergehend vereinigten Nordostprovinz 1988 mit indischer Unterstützung geführt hatten.

Während die LTTE, die nicht von ihrem Ziel eines eigenen tamilischen Staates abwich und deshalb nicht zu Verhandlungen bereit war, die militärische Macht in Händen hielt, verfügten die tamilischen Parteien im Parlament zwar über ein politisches Mandat, aber über keine Macht, um Verhandlungsergebnisse gegen den Willen der LTTE durchzusetzen.

Die Zersplitterung der Akteure erreichte Ende der achtziger Jahre auch die Muslime, die bis dahin von den beiden großen singhalesischen Parteien vertreten worden waren. Die Gründung des Sri Lanka Muslim Congress (SLMC) als Interessenvertretung für die Muslime der Ostküste unterstrich das gestiegene politische Gewicht dieser Volksgruppe. Seit 1994 war der SLMC der 'Königsmacher' der jeweiligen Regierungen und hielt aufgrund seiner Mehrheit in Teilen der Ostprovinz den Schlüssel für die Lösung des Konflikts in der Hand.²⁵

2 Nationale und internationale Veränderungen nach 1999

Die Präsidentschaftswahl vom Dezember 1999, die Parlamentswahlen im Oktober 2000 und Dezember 2001 sowie die Verabschiedung des 17. Verfassungszusatzes

²⁴ Vgl. Mayer, Markus: *Jugendkonflikte und Entwicklungsplanung. Eine sozialgeographische Analyse der Lebenschancen Jugendlicher und der Potenziale dezentraler Planung in Sri Lanka*, Saarbrücken 2002, S. 151-160.

²⁵ Wagner, Christian: "Demokratischer Wandel und politische Stabilität? Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Sri Lanka 1994", in: *ASIEN*, (Januar 1995) 54, S. 35-47.

im Herbst 2001 veränderten die innenpolitischen Konstellationen. Die Wahlen brachten sowohl auf singhalesischer wie auf tamilischer Seite eine Konzentration der bislang zersplitterten politischen Akteure. Mit dem 17. Verfassungszusatz wurde ein erster, parteiübergreifender Versuch unternommen, das Problem der Politisierung des Staatsapparates anzugehen und damit die dominante Rolle der jeweiligen Regierungspartei einzuschränken.

Auf internationaler Ebene trat mit den Vermittlungsbemühungen der norwegischen Regierung ab dem Frühjahr ein neuer Akteur auf den Plan. Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gerieten die internationalen Netzwerke der LTTE, die bis dahin maßgeblich den Befreiungskampf ideell und materiell unterstützt hatten, unter Druck.

2.1 Die Präsidentschaftswahl vom Dezember 1999

Hatten 1994 die Präsidentschaftswahlen noch nach den Parlamentswahlen stattgefunden, so kehrte Präsidentin Kumaratunge den Zeitplan für die nächsten Wahlen um. Bereits im Dezember 1999 fanden vorgezogene Präsidentschaftswahlen statt. Mit diesem Manöver wollte sie der amtierenden Regierung ihrer Partei eine bessere Ausgangsbasis für die nachfolgenden Parlamentswahlen verschaffen. Das Kalkül der Präsidentin, die mit einer Beteiligung von 73,3% im Amt bestätigt wurde, ging auf.

Tabelle 1: Die Präsidentschaftswahl vom 21. Dezember 1999

Kandidat	Gesamtzahl der Stimmen	Anteil in %
Chandrika Kumaratunge (PA)	4.312.157	51,1
Ranil Wickramasinghe (UNP)	3.602.748	42,7
M.D. Nandana Gunathilaka (JVP)	344.173	4,1
Andere	176.676	2,1
Gesamt	8.435.754	100,00

Im Unterschied zu den Wahlen 1994 verlor Kumaratunge aber 1999 deutlich an Stimmen in den Distrikten der tamilischen Nord- und Ostprovinz. Ihr Konkurrent Ranil Wickremasinghe von der UNP konnte hingegen in den Distrikten Jaffna, Vanni, Trincomalee und Batticaloa mehr Stimmen als die amtierende Präsidentin erzielen. Dies konnte als Beleg dafür gesehen werden, dass die Tamilen und wohl auch die LTTE eher der UNP eine Lösung des Konflikts zutrauten. Einzig im Distrikt Digamadulla errang die Präsidentin die Oberhand, was sie vor allem den dortigen muslimischen Stimmen des Sri Lanka Muslim Congress (SLMC) zu verdanken hatte, mit dem sie seit 1994 in der Regierungskoalition zusammenarbeitete.

Im Frühjahr 2000 schien Bewegung in die Verhandlungen zu kommen. Zum einen wurde bekannt, dass sich die norwegische Regierung als Vermittler eingeschaltet hatte, um Verhandlungen zwischen der Regierung und der LTTE zu vermitteln. Zum anderen stimmte Oppositionsführer Wickremesinghe zunächst den Friedens-

vorschlägen der Regierung zu und machte damit den Weg für eine breite parlamentarische Mehrheit für eventuelle Verfassungsänderungen frei. Allerdings widerrief er diese Zustimmung nach parteiinternen Protesten kurze Zeit später wieder.

In der militärischen Auseinandersetzung mit der LTTE drohte der srilankischen Armee im Sommer 2000 erneut ein militärisches Debakel. Beim Vorrücken auf Jaffna hatte die LTTE mehrere tausend Soldaten eingeschlossen. Die srilankische Regierung ersuchte Indien um Hilfe, um die eingeschlossenen Truppenteile zu evakuieren, was jedoch von indischer Seite abgelehnt wurde.²⁶ Dank ihrer umfangreichen Rüstungseinkäufe gelang es der srilankischen Armee schließlich, den Vormarsch der LTTE zu stoppen. Obwohl der Armee kein militärischer Erfolg gelungen war, so büßte die LTTE ihren Ruf der Unbesiegbarkeit ein. Auch die Kampfmoral der LTTE-Kader schien vom jahrelangen Bürgerkrieg zunehmend zermürbt zu sein. So drohten LTTE-Führer Prabhakaran in einer Ansprache im folgenden Jahr seinen Kadern mit drakonischen Strafen bei Fahnenflucht, was den Rückschluss erlaubte, dass nicht nur die srilankische Armee, sondern auch die LTTE zunehmend mit diesem Phänomen zu kämpfen hatten.²⁷

2.2 Die Parlamentswahlen vom Oktober 2000

Der regulären Parlamentsauflösung im August 2000 folgte ein kurzer Wahlkampf, der von zahlreichen Gewalttaten begleitet war. Die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der PA und den Oppositionsparteien forderten insgesamt 73 Todesopfer. Am folgenschwersten waren zwei Bombenattentate der LTTE auf Wahlveranstaltungen in der Ostprovinz, bei denen mehr als 50 Menschen ums Leben kamen.

Die Parteienlandschaft spiegelte die bereits bekannte Aufsplitterung der politischen Akteure wider. Auf singhalesischer Seite stand die Konkurrenz zwischen der People's Alliance (PA) und der UNP im Vordergrund. Die PA war eine Koalition verschiedener, zumeist linker Parteien wie der CP, der MEP oder der LSSP unter der Führung der SLFP. Für die Wahl 2000 trat auch der SLMC der PA bei. Zur dritten Kraft auf singhalesischer Seite hatte sich seit 1994 die JVP entwickelt, die nach der Niederschlagung des bewaffneten Aufstands 1989 wieder in den politischen Mainstream zurückgekehrt war.

Auf tamilischer Seite standen neben der TULF die Vertreter früherer Guerillagruppen zur Wahl, die den bewaffneten Kampf aufgegeben und sich als politische Partei hatten registrieren lassen. Hierzu zählten u.a. Gruppen wie die Tamil Eelam Liberation Organisation (TELO) und die People's Liberation Organisation of Tamil Eelam (PLOTE). Eine Sonderstellung nahm die Eelam People's Democratic Party (EPDP) ein, die die Armee im Norden im Kampf gegen die LTTE unterstützte.

Der Führer des Muslim Congress Ashraff kam im Wahlkampf bei einem Hubschrauberabsturz ums Leben. Die Nachfolge von Ashraff wurde zunächst vom bisherigen Generalsekretär der Partei Rauf Hakeem und der Witwe Ashraffs, Ferial Ashraff übernommen. Aufgrund der Koalition mit der PA traten die Kandidaten des

26 Vgl. ohne Autor: "3 conditions for evacuation", in: *The Hindu*, 24. Mai 2000.

27 Vgl. ohne Autor: "Prabhakaran warns deserters", in: *The Hindu*, 2. April 2001.

SLMC unter dem PA-Symbol zur Wahl an. Zugleich wurde die National Unity Alliance (NUA) unter dem Vorsitz von Hakeem gegründet, die eigene Kandidaten ins Rennen schickte und versuchte, nicht-muslimische Wähler zu erreichen.

Im Hinblick auf den Friedensprozess standen die singhalesischen und tamilischen Parteien den bereits bekannten Herausforderungen gegenüber. Die singhalesischen Parteien mussten sich auf einen Friedensplan verständigen, der die beiden größten Opponenten mit einbezog. Dieser Kompromiss war notwendig, da erstens durch das Verhältniswahlrecht nicht davon auszugehen war, dass eine der Parteien oder entsprechende Koalitionen eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erringen würde, um entsprechende Verfassungsänderungen zu verabschieden. Zweitens war der Kompromiss notwendig, damit die so geschaffenen Institutionen auch einen weiteren Regierungswechsel überstehen würden.

Tabelle 2: Die Ergebnisse der 11. Parlamentswahl in Sri Lanka vom 10. Oktober 2000

Partei	Stimmenzahl	Sitze in den Wahl-distrikten	Sitze durch nationale Liste	Gesamtzahl der Sitze im Parla-ment	Stimmen-anteil in %
People's Alliance (PA)	3.900.901	94	13	107	45,11
United National Party (UNP)	3.477.770	77	12	89	40,22
Janatha Vimukthi Peramuna (JVP)	518.774	8	2	10	6,00
National Unity Alliance (NUA)	197.983	3	1	4	2,29
Sihala Urumaya (SU)	127.863	0	1	1	1,48
Tamil United Liberation Front (TULF)	106.033	5	0	5	1,23
Eelam People's Demo-cratic Party (EPDP)	50.890	4	0	4	0,59
All Ceylon Tamil Con-gress (ACTC)	27.323	1	0	1	0,32
Tamil Eelam Liberation Organization (TELO)	26.112	3	0	3	0,30
Independent Group 2 – Digamadulla	19.812	1	0	1	0,23
Andere	535.362	-	-	-	2,23
Gesamt	9.128.823	196	29	225	100

Quelle: The Island, 13. Oktober 2000; *The Daily News*, 13. Oktober 2000.

Drittens konnten durch den Parteienkompromiss auch die verschiedenen religiösen Gruppierungen in den Prozess eingebunden werden, deren Widerstand gegen jede Form des Föderalismus bislang alle Friedensbemühungen zum Scheitern gebracht hatte. Auf tamilischer Seite standen die Parteien weiterhin dem Problem gegenüber, dass sie zwar ein breites Spektrum verschiedenster Positionen repräsentierten, dass aber die weitaus wichtigste Kraft, nämlich die LTTE, nicht auf parlamentarischer Bühne vertreten war.

Die Wahlbeteiligung lag 2000 bei 75,6%. Aufgrund der gewaltsamen Ausschreitungen am Wahltag annullierte die Wahlbehörde die Ergebnisse in insgesamt 53 Wahllokalen. Sie verzichtete jedoch auf eine Nachwahl, da die annullierten Stimmen das Wahlergebnis in den betroffenen Wahldistrikten nicht entscheidend geändert hätten.

2.2.1 Regierungsbildung und politische Entwicklung

Da die Koalitionsregierung von Premierminister Ratnasiri Wickremanayake im Amt bestätigt worden war, verlief die Regierungsbildung vergleichsweise unproblematisch. Die Muslime der SLMC und NUA hatten insgesamt neun Sitze errungen und wurden erneut zum 'Königsmacher' der somit wieder im Amt bestätigten PA-Regierung. Hakeem versuchte in den Verhandlungen, das gestiegene politische Gewicht der Muslime u.a. in Form von Minister- und Botschafterposten umzumünzen. Darüber hinaus forderte er eine Untersuchung über die Ausschreitungen am Wahltag im Kandy-Distrikt, in dem er als Kandidat aufgestellt war. Ebenfalls erneut in der Regierungskoalition war die tamilische EPDP, die allerdings im Vergleich zu 1994 deutlich an Gewicht eingebüßt hatte und nur noch fünf Abgeordnete ins Parlament entsandte. Da die PA nach 1994 mit nur einer Stimme Mehrheit über eine volle Legislaturperiode regiert hatte, versprach die Mehrheit von drei Stimmen nach 2000 eine ähnliche Entwicklung.

Nach den Wahlen im Oktober kam neue Bewegung in die Friedensbemühungen. Im November 2000 kam es zu einem ersten Treffen zwischen dem norwegischen Vermittler Solheim und dem Führer der LTTE Prabhakaran. Auf seiner jährlichen Ansprache zum Helden-Gedenktag der Tamilen erklärte Prabhakaran, dass er zu friedlichen Verhandlungen mit der Regierung bereit sei. Bemerkenswert war daran, dass die Forderung nach einem eigenen Staat für die Tamilen in seiner Rede keine Erwähnung fand. Zu Weihnachten 2000 verkündete die LTTE einen einseitigen Waffenstillstand und signalisierte damit ihre Gesprächsbereitschaft gegenüber der Regierung. Ein strittiger Punkt blieb die Forderung der LTTE, den gegen sie verhängten Bann seitens der Regierung als Vorbedingungen für Friedensverhandlungen aufzuheben. Im ersten Halbjahr 2001 schienen die Kontakte zwischen der Regierung und der LTTE soweit gediehen zu sein, dass der norwegische Vermittler Solheim im April 2001 "vorsichtigen Optimismus" äußerte.²⁸ Eine Änderung der Verfassung im Hinblick auf eine Dezentralisierung zugunsten der Tamilen scheiterte

28 Padmanabhan, Mukund: "Room for cautious optimism: Solheim", in: *The Hindu*, 12. April 2001.

jedoch, da die UNP-Opposition nicht mit der Regierung stimmen wollte, sodass keine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament für die Vorschläge zustande kam.²⁹

Die im Vergleich zu früheren Jahren hoffnungsvollen Ansätze zu einer dauerhaften Konfliktbeilegung zerstoßen mit der Regierungskrise im Juni/Juli 2001. Da die vom SLMC geforderten Kommissionen über die Ausschreitungen im Hochland auf politischen Widerstand stießen, kündigte ein Teil der muslimischen Abgeordneten unter der Führung von Hakeem ihre Zusammenarbeit mit der PA auf. Damit hatte die Regierung ihre knappe Mehrheit verloren und musste bei einem Misstrauensantrag der Opposition einen Machtwechsel fürchten. Um dem zuvorzukommen, setzte Präsidentin Kumaratunge am 10. Juli 2001 die Beratungen des Parlaments für zwei Monate aus. Diesen Zeitgewinn wollte die Präsidentin nutzen, um im August 2001 ein Referendum abzuhalten, mit dem die Bevölkerung ihre Zustimmung oder Ablehnung zur neuen Verfassung kundtun sollte. Dieser Vorschlag wurde aus verfassungsrechtlichen Bedenken allerdings rasch wieder aufgegeben. Um dem drohenden Verlust der Parlamentsmehrheit und der Abwahl der Regierung vorzubeugen, löste die Präsidentin im September 2001 das Parlament auf und legte für den 5. Dezember 2001 erneut Neuwahlen fest. Zur Sicherung ihrer Regierungsmehrheit ging die PA eine vorübergehende Zusammenarbeit mit der JVP ein. Diese nutzte ihre neu gewonnene Machtposition und trotzte der Regierung einige Zugeständnisse im Gegenzug für die Machtsicherung ab. Die zunächst weiter regierende PA-Regierung verpflichtete sich u.a. die Privatisierung für ein Jahr zu stoppen, keine weiteren Dezentralisierungsvorschläge zu unterbreiten und das Kabinett zu verkleinern.

2.2.2 Der 17. Verfassungszusatz

Trotz der innenpolitischen Turbulenzen verabschiedete die Regierung Ende September 2001 mit den Stimmen der UNP-Opposition den 17. Verfassungszusatz. Dieser sah die Schaffung eines zehnköpfigen Verfassungsrates (*constitutional council*) sowie die Einrichtung unabhängiger Kommissionen für die Bereiche Wahlen, öffentlicher Dienst, Polizei, Menschenrechte, Korruption, Finanzen und Wahlkreiseinteilung vor.³⁰ Damit sollte der weit verbreiteten parteipolitischen Patronage Einhalt geboten werden. Die politische Entwicklung Sri Lankas in den vergangenen vierzig Jahren hatte deutlich gemacht, dass gerade die Politisierung des öffentlichen Sektors zu einer beträchtlichen Ausweitung von Korruption und Patronage und eine Benachteiligung der Minderheiten mit sich gebracht hatte.³¹ Der neue Verfassungszusatz war somit ein erster Schritt, diesen Entwicklungen Einhalt zu gebieten. Besonders bemerkenswert war, dass die beiden großen singhalesischen Parteien in dieser Frage zusammenarbeiteten. Kritisch anzumerken bleibt allerdings, dass der Modus der Besetzung der Kommissionen zu einer großen Koalition von UNP und PA/SLFP führen kann. Ob parteipolitische Interessen in den genannten Bereichen damit auf Dauer beseitigt werden können, bleibt deshalb abzuwarten. Zudem wer-

29 Zu den verschiedenen Dezentralisierungsvorschlägen vgl. Seifert, Frank-Florian: *Das Selbstbestimmungsrecht der Sri Lanka-Tamilen zwischen Sezession und Integration*, Stuttgart 2000.

30 Zu den einzelnen Regelungen vgl. Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka: *Seventeenth Amendment to the Constitution*, Colombo 2001.

31 Vgl. Ranugge, S.: "State, Bureaucracy and Development", in: Hettige/Mayer 2000, S. 50-62.

den sich administrative Entscheidungen durch die Einschaltung dieser Gremien weiter hinauszögern, was der administrativen Effizienz abträglich sein wird.

Der 17. Verfassungszusatz zeigte bereits bei den nachfolgenden Wahlen 2001 seine Wirkung, da er die Kompetenzen des obersten Wahlleiters gegenüber der Polizei ausdehnte. So intervenierte der oberste Wahlleiter gegen Versetzungen innerhalb der Polizei, was eine erste öffentliche Debatte über den neuen Verfassungszusatz entfachte.³²

2.3 Die Parlamentswahlen vom Dezember 2001

Aufgrund der innenpolitischen Turbulenzen gab es bei den Parlamentswahlen 2001 wieder eine Reihe neuer parteipolitischer Zusammenschlüsse und Allianzen, doch blieben die wesentlichen Frontstellungen der Parteien unverändert. Führende Politiker, darunter der Minister für Verfassungsfragen G.L. Pieris, waren aus der PA-Regierung ausgetreten und hatten sich der UNP angeschlossen. Zusammen mit dem SLMC und den prominenten Überläufern schuf die UNP die United National Front (UNF). Auf Seiten der Tamilen setzte im Vorfeld der Wahlen ein bis dahin nicht vorstellbarer Konzentrationsprozess der politischen Akteure ein. Zum einen schlossen sich die TULF, die Eelam People's Revolutionary Liberation Front (EPRLF), die Tamil Eelam Liberation Organization (TELO) sowie der All Ceylon Tamil Congress (ACTC) zur Tamil National Alliance (TNA) zusammen, um im Norden und Osten gemeinsam gegen die EPDP anzutreten, die weiterhin die PA unterstützte. Zum anderen unterzeichneten die vier in der TNA zusammengeschlossenen Parteien ein Abkommen mit der LTTE, mit der sie die Gruppe zur alleinigen Vertreterin der Tamilen bei Verhandlungen mit der Regierung erklärten.³³

Damit versuchten die Vertreter der tamilischen Parteien von der Sympathie der LTTE bei der tamilischen Bevölkerung zu profitieren und konnten damit zugleich ohne Gefahr für Leib und Leben in den Regionen ihren Wahlkampf durchführen. Die LTTE war damit als alleinige politische Kraft innerhalb der Tamilen anerkannt und hatte wieder einen Weg zurück in den politischen Prozess gefunden. Mit dem Abkommen zeigten sich die Parteien auch bereit, die politischen Morde der LTTE an ihren Parteiführern zu "vergessen", obwohl wie bereits erwähnt, ihren Anschlägen Politiker von nahezu allen tamilischen Gruppen zum Opfer gefallen waren.³⁴ Im Vergleich zu vorangegangenen Wahlen sprach sich die LTTE im Vorfeld explizit für die Unterstützung der UNP/UNF aus und antwortete damit positiv auf deren Versprechen nach einer schnellen politischen Lösung.³⁵ Die Erlaubnis der LTTE, dass Wahlberechtigte in den von ihr besetzten Regionen in benachbarte, von der Armee kontrollierte Gebiete gehen könnten, um am Wahltag ihre Stimme ab-

32 Vgl. Subramanian, Nirupama: "Row over police transfers in Sri Lanka", in: *The Hindu*, 25. Oktober 2001.

33 Vgl. Subramanian, Nirupama: "TULF backs LTTE 'freedom struggle'", in: *The Hindu*, 30. Oktober 2001.

34 Vgl. Subramanian, Nirupama: "Tamil parties ready to forget LTTE killings", in: *The Hindu*, 14. November 2001.

35 Vgl. ohne Autor: "LTTE openly declares that it will support Ranil", in: *Daily News*, 26. November 2001.

zugeben, wie dies in Vavuniya geschah, unterstrich das neue Interesse der LTTE, den politischen Prozess mit legalen Mitteln zu beeinflussen.³⁶

Meinungsfragen vor der Wahl spiegelten die Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung und deren Wunsch nach einer friedlichen Konfliktlösung wider.³⁷ Über 77% der Befragten sahen in Verhandlungen der Regierung mit der LTTE die beste Möglichkeit den Konflikt beizulegen. Dabei war die Zustimmung in der von kriegesischen Auseinandersetzungen geplagten Nord- und Ostprovinz mit über 90% am höchsten. Knapp 40% bevorzugten ein sog. *national government*, d.h. eine Zusammenarbeit zwischen den großen Parteien, als bestmögliche Regierungsform, um dieses Ziel zu erreichen.

Tabelle 3: Die Ergebnisse der 12. Parlamentswahl in Sri Lanka vom 5. Dezember 2001

Partei	Stimmenzahl	Sitze in den Wahlbezirken	Sitze durch nationale Liste	Gesamtzahl der Sitze im Parlament	Stimmenanteil in %
United National Party (UNP)	4.086.026	96	13	109	45,62
People's Alliance (PA)	3.330.815	66	11	77	37,19
Janatha Vimukthi Peramuna (JVP)	815.353	13	3	16	9,10
Tamil United Liberation Front (TULF)	348.164	14	1	15	3,88
Sri Lanka Muslim Congress (SLMC)	105.346	4	1	5	1,17
Eelam People's Democratic Party (EPDP)	72.783	2	-	2	0,81
Democratic People's Liberation Front (DPLF)	16.669	1	-	1	0,18
Andere	180.713	-	-	-	2,05
Gesamt	8.955.869	196	29	225	100

Quelle: http://www.slelections.gov.lk/general_e/general.html (Zugriff 22.4.2002).

Der Wahlkampf war wie in den Jahren zuvor von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien begleitet, bei denen insgesamt 46 Menschen ums Leben kamen. Selbst die Präsidentin rechtfertigte bei einem ihrer Wahlkampfauftritte politische Gewalt und das Töten des politischen Gegners: "We have given freedom even

36 Vgl. ohne Autor: "Citizens in Tiger Controlled Areas, permitted to Vote", in: *Lakbima*, 26. November 2001.

37 Vgl. im Folgenden "Inpact, Results of Opinion Survey on Resolving the Conflict in Sri Lanka", November 2000, ohne Ort, ohne Jahr, siehe auch <http://www.ccom.lk/inpact/serv01.htm>.

to kill our own people. But this time we will not allow that to happen. We will murder the murderer. I say clearly. We will not harass innocent people. Friends, it is alright to kill a murderer."³⁸

Trotz der aufgeheizten Atmosphäre und der gewaltsamen Auseinandersetzungen im Wahlkampf lag die Wahlbeteiligung bei 76%. Die Wahlen brachten einen Sieg für das Oppositionsbündnis der UNF. Damit übernahm die UNP nach acht Jahren wieder die Regierungsgeschäfte. Während die PA deutliche Stimmenverluste zu verzeichnen hatte, konnte die JVP ihren Anteil im Vergleich zur Wahl von 2000 deutlich steigern.

2.4 Regierungsbildung und Friedensverhandlungen

Mit dem Sieg der UNP/UNF ergab sich zum ersten Mal die Situation einer Cohabitation.³⁹ Damit war zugleich die in Meinungsumfragen immer wieder genannte Option des *national government* sehr nahe gerückt, da Präsident und Regierung zwei unterschiedlichen politischen Lagern angehörten. Trotz dieser für die politischen Akteure neuen und ungewohnten Rahmenbedingungen gestaltete sich die Regierungsbildung vergleichsweise reibungslos. Neuer Premierminister wurde Ranil Wickremesinghe, der eine Reihe von früheren PA-Mitgliedern, die sich vor der Wahl von der Partei losgesagt hatten, als Minister in sein Kabinett aufnahm.

Im Gegensatz zur PA-Regierung setzte die UNP nicht auf eine Fortsetzung der militärischen Auseinandersetzung und war gegenüber der LTTE zu einer Reihe von Zugeständnissen bereit. Zunächst verständigten sich die neue Regierung und die LTTE am 24. Dezember 2001 auf einen Waffenstillstand. Am 22. Februar 2002 unterschrieben beide Seiten ein unter der Vermittlung Norwegens ausgehandeltes *Memorandum of Understanding* (MoU), das die Grundlage für weitere Verhandlungen bilden sollte.⁴⁰

Das Prozedere der Unterzeichnung löste einen ersten Streit zwischen Präsidentin und Premierminister aus, da Premierminister Wickremesinghe das Dokument der Präsidentin erst vorlegte, nachdem es bereits von ihm und LTTE-Führer Prabhakaran unterzeichnet worden war.⁴¹ Die Präsidentin kritisierte u.a., dass die Festlegung einer Demarkationslinie zwischen der LTTE und den srilankischen Streitkräften und die Entscheidung bei aufkommenden Streitfragen von der neu zu schaffenden, internationalen Beobachtergruppe Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), die aus Mitgliedern skandinavischer Länder bestand, liegen sollte. Zudem verzichtete die Beobachtergruppe auf Komitees zur Einhaltung der Vereinbarungen in den von der LTTE kontrollierten Distrikten Kilinochchi und Mullativu. Darüber hinaus erhielt die LTTE Zugeständnisse zur politischen Arbeit in den von der Regierung kontrol-

38 Zit. nach EU Election Observation Mission to Sri Lanka: *Final Report*, ohne Ort, 2001, S. 18.

39 Bereits 1994 hatte es nach den Parlamentswahlen im August eine kurze Phase der Cohabitation gegeben. Diese blieb aber ohne Folgen, da Präsident Wijetunga von der UNP keine politischen Ambitionen zu verspüren schien, der neu gewählten PA die Regierungsarbeit zu erschweren.

40 Ein Abdruck des Abkommens findet sich u.a. unter http://www.colombopage.com/cgi-bin/show_ach.cgi?Feb2202_MOU.txt.

41 Zur Kritik der Präsidentin am MoU vgl. "President raises Questions on Ceasefire Deal", in: *Daily Mirror*, 1. März 2002.

lierten Gebieten, während andererseits keine Vorkehrungen getroffen wurden, dass politische Parteien ihre Aktivitäten in die von der LTTE kontrollierten Bereiche ausdehnen konnten. Des Weiteren wurde vereinbart, dass tamilische Gruppen, die, wie die EPDP, bislang mit der Regierung in den tamilischen Gebieten zusammengearbeitet hatten, entwaffnet wurden, sodass die LTTE de facto ein Gewaltmonopol in den tamilischen Gebieten erhielt.⁴² Die Präsidentin kritisierte weiterhin, dass die Vereinbarungen keinen Zeitplan für Friedensverhandlungen enthielten.

Trotz dieser Differenzen kam es in der Folge zu einer Zusammenarbeit zwischen Premierminister und Präsidentin. Es wurde verschiedene vertrauensbildende Maßnahmen mit der LTTE vereinbart, u.a. die Öffnung der Landverbindung nach Jaffna. Zugleich lockerte die Regierung ihre Blockade der Wanni-Region, die von der LTTE kontrollierte wurde und erlaubte wieder den Nachschub von Lebensmitteln und Versorgungsgütern in das Gebiet. Mitte März besuchte Premierminister Wickremesinghe Jaffna und unterstrich damit den Willen seiner Regierung, eine Einigung mit den Tamilen herbeiführen zu wollen. Das politische Gewicht der neuen Regierung wurde durch ihre Erfolge in den Kommunalwahlen Mitte März weiter gestärkt, bei denen die bis dahin führende PA eine weitere Niederlage hinnehmen musste.⁴³

Verschiedene Punkte behinderten jedoch im weiteren Verlauf den Friedensprozess. Erstens forderte die LTTE, den gegen sie verhängten Bann als Vorbedingung für Verhandlungen aufzuheben. Die Regierung zögerte, da sie zum einen den Widerstand von nationalistisch-singhalesischer Gruppen fürchtete. Zum anderen war die LTTE in einer Reihe von Staaten verboten worden. Eine Aufhebung des Banns gegen die LTTE nach den Ereignisse vom 11. September 2001 hätte die Regierung möglicherweise in Erklärungsnotstand gegenüber diesen Ländern gebracht. Zweitens machten LTTE-Führer Prabhakaran und sein wichtigster politischer Berater Anton Balasingham auf einer internationalen Pressekonferenz am 10. April in Kili-nochchi deutlich, dass sie nicht gewillt waren, von ihrem Ziel eines eigenen Staates Tamil Eelam abzurücken. "I do not think that the necessity has arisen for us to renounce the goal of Tamil Eelam yet. The right condition has not arisen for the LTTE to abandon the policy of independent statehood."⁴⁴ Die LTTE war drittens dazu übergegangen, 'Steuern' u.a. für die Benutzung der wiedereröffneten Hauptverkehrsstrasse nach Jaffna zu erheben. Zusammen mit den Zugeständnissen im MoU bezüglich des 'Gewaltmonopols' in den vor ihr kontrollierten Gebieten hatte sie damit staatsähnlichen Kompetenzen erlangt.

42 Zur Frage der anderen tamilischen Gruppen in den von der LTTE kontrollierten Gebieten vgl. Liyanaarachichi, Champika: "Paramilitary Groups: The Problem Factor in MoU", in: *Daily Mirror*, 27. Februar 2002.

43 Subramanian, Nirupama: "UNP sweeps local polls", in: *The Hindu*, 22. März 2002.

44 Prabhakaran, Velupillai, zitiert in Subramanian, Nirupama: "Time not ripe to give up Eelam goal: Prabhakaran", in: *The Hindu*, 11. April 2002.

3 Die internationale Ebene: Dritte Parteien und der 11. September

3.1 Die norwegische Vermittlung: vom *facilitator* zum *mediator*

Mit der Bereitschaft der norwegischen Regierung, in den Verhandlungen zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE zu vermitteln, war im Frühjahr 2000 überraschend eine neue, externe Partei in dem Konflikt aufgetaucht. In den achtziger Jahren hatte sich vor allem die Indische Union als Vermittler in dem Konflikt bemüht. Aber weder der indo-srilankische Beistandsvertrag noch die anschließende, dreijährige Stationierung indischer Truppen auf der Insel zur Entwaffnung der tamilischen Guerillagruppen hatten eine Beilegung der gewaltsamen Auseinandersetzungen gebracht. Waren die achtziger Jahre somit durch das starke innenpolitische Interesse Indiens an einer Beilegung des Konflikts in Sri Lanka geprägt, so waren die neunziger Jahre durch ein weit gehendes Desinteresse Indiens an dem Konflikt gekennzeichnet.

Die norwegische Vermittlung sah sich zunächst in der Rolle eines Vermittlers (*facilitator*), um die abgebrochene Kommunikation zwischen den Konfliktparteien wieder in Gang zu bringen. Die knapp zweijährigen, geheimen Verhandlungen zwischen Norwegen, der srilankischen Regierung und der LTTE erwiesen sich als Erfolg, die in der Unterzeichnung des MoU im Februar 2002 mündeten. Mit dem MoU wandelte sich aber die Rolle der Norweger. Hatten sie bis dahin als *facilitator* die Verhandlungen wieder in Gang gebracht, so wurden sie mit dem MoU eher zu einem Schlichter (*mediator*), der bei strittigen Fragen zwischen den Konfliktparteien, wie z.B. bei der Festlegung der Waffenstillstandslinie, zu entscheiden hatte. Zwischenfälle und Verletzungen des Abkommens wurden ebenfalls von der SLMM entschieden. Die damit verbundene Einschränkung der nationalen Souveränität wurde von der Präsidentin Kumaratunge heftig kritisiert. Radikale Parteien wie die JVP sahen Sri Lanka deswegen bereits als 'Kolonie Norwegens'.⁴⁵

Die norwegische Vermittlung konnte mit dem MoU einen wichtigen Erfolg erzielen, doch verfügt die SLMM im Falle einer Missachtung ihrer Entscheidungen letztendlich über keine Sanktionsgewalt gegenüber den Konfliktparteien. Norwegen mag über die Vergabe von Entwicklungshilfe und die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft ein gewisses Sanktionspotenzial gegenüber der srilankischen Regierung haben, doch bleibt offen, inwieweit sie in der Lage ist, Verstöße der LTTE zu sanktionieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung und die ökonomischen Kosten des Krieges beide Seiten im Gegensatz zu den gescheiterten Ansätzen 1985, 1990 und 1995 jetzt eine dauerhafte Verhandlungslösung finden lassen. Die mehrfach verschobenen Friedensverhandlungen sowie zahlreiche Klagen gegen die LTTE vor allem wegen Zwangsrekrutierungen, Einschüchterung, Schutzgelderpressung im Osten der Insel haben im Sommer 2002 die weiterhin existierenden Probleme des Friedensprozesses deutlich werden lassen. Die LTTE hat sich ebenfalls bei der SLMM mehrfach darüber beklagt, dass die Streitkräfte nicht den Auflagen des MoU nachgekommen sind.

45 Vgl. Francis, Krishan: "Lanka now Norway's colony says JVP", in: *Daily Mirror*, 1. März 2002.

Politisch ist die Frage nach der Rolle der Muslime im Nordosten wieder stärker in den Vordergrund gerückt. In den neunziger Jahren war es wiederholt zu Vertreibungen von Muslimen durch die LTTE gekommen. Angesichts ihrer demografischen Stärke in der Ostprovinz sowie ihrer politischen Bedeutung in der Regierung ist eine dauerhafte Lösung ohne die Berücksichtigung ihrer Interessen nicht vorstellbar.⁴⁶

3.2 Der 11. September 2001 und die Folgen für Sri Lanka

Die Terroranschläge vom 11. September in den USA und die anschließenden militärischen Aktionen der Allianz gegen den Terror in Afghanistan hatten zunächst keine unmittelbaren Folgen für den Konflikt in Sri Lanka. Allerdings gerieten Guerillagruppen wie die LTTE in der Folge unter einen stärkeren internationalen Druck, wenngleich die USA und Großbritannien bereits schon vor Jahren die LTTE verboten hatten.⁴⁷ Diese geänderten internationalen Konstellationen könnten auch die Entscheidung der LTTE, sich in den politischen Prozess einzubringen, beeinflusst haben.⁴⁸ Im Herbst ging die LTTE noch vor den Parlamentswahlen wieder auf die Regierung zu, während der srilankische Außenminister Kadirgamar noch darüber geklagt hatte, dass sie im Sommer des Jahres den Friedensvorschlägen der Regierung ablehnend gegenübergestanden hätte.⁴⁹ LTTE-Führer Prabhakaran machte in seiner jährlichen Ansprache zum 'Helden-Gedenktag' der Tamilen keine Ausführungen zu einem eigenen tamilischen Staat Tamil Eelam, sondern gab sich mit Formen der regionalen Autonomie zufrieden.⁵⁰ Die USA zeigten ebenfalls neues Interesse an den Entwicklungen in Sri Lanka. In einer Presseerklärung im März 2002 forderten die USA die LTTE auf, sich an das MoU zu halten, wollte sie nicht ihre internationale Isolation nach dem 11. September vergrößern.⁵¹ Mit ihrer Unterstützung der Regierungen auf den Philippinen und Nepal hatten die USA deutlich gemacht, dass sie nach dem 11. September stärker als zuvor gewillt waren, demokratisch gewählte Regierungen in ihrem Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen. Mitte März begleitete die stellvertretende Staatssekretärin im US-Außenministerium, Christina Rocca, Premierminister Wickremasinghe auf seiner Reise nach Jaffna, wobei sie mit einer amerikanischen Militärmaschine nach Jaffna flog.⁵²

46 Zur Rolle der Muslime in der Ostprovinz und ihrer Bedeutung für die Lösung des Konflikts vgl. Wagner 1990, S. 211-226.

47 So hatten die USA bereits 1997 die LTTE offiziell zur terroristischen Vereinigung erklärt und eine Reihe von Konten beschlagnahmt. Zum Bann der LTTE in Großbritannien 2001 vgl. Gunaratna, Rohan: "A haven lost. Will the British ban seriously affect the Liberation Tigers of Tamil Eelam's support operations from Europe?", in: *Frontline*, Vol 18, Nr. 8, 14.-27. April 2001.

48 Just am 11. September 2001 erschien in der srilankischen Zeitung ein Beitrag, der die Aktivitäten der LTTE in Kanada veröffentlichte, vgl. ohne Autor: "LTTE extorts \$ 30 M a Year from Canadian Immigrants", in: *Island*, 11. September 2001.

49 Vgl. Subramanian, Nirupama: "No offensive against LTTE: Kadirgamar", in: *The Hindu*, 22. Oktober 2001.

50 Vgl. Imhasly, Bernhard: "Neue Friedenshoffnung in Sri Lanka", in: *Neue Züricher Zeitung*, 24. Januar 2002.

51 Vgl. Subramanian, Nirupama: "Honour truce terms, U.S. tells LTTE", in: *The Hindu* 12. März 2002.

52 Vgl. Crossette, Barbara: "Sri Lanka: In the Shadow of the Indian Elephant", in: *World Policy Journal*, Spring 2002, S. 34.

Auch von indischer Seite wuchs der Druck auf die LTTE. Angesichts der fortschreitenden Verhandlungen zwischen der srilankischen Regierung, der LTTE und Norwegen, erwog die LTTE im Januar 2002, aus gesundheitlichen Gründen den Aufenthalt ihres politischen Unterhändler Anton Balasingham im südindischen Chennai (früher Madras) zu ermöglichen. Damit sollte zugleich auch die indische Regierung stärker in die Verhandlungen miteinbezogen werden.⁵³ Allerdings zeigte sich die indische Regierung diesen Vorschlägen gegenüber wenig aufgeschlossen. Sie bestand stattdessen weiterhin auf der Auslieferung von LTTE-Führer Prabhakaran und anderer hoher LTTE-Funktionäre, die für die Ermordung des indischen Premierministers Rajiv Gandhi im Frühjahr 1991 verantwortlich gemacht werden. Für den Fall, dass die LTTE die Kontrolle über die Nord- und Ostprovinz erhalten und Prabhakaran eine verantwortliche Stellung einnehmen sollte, könnte damit ein Problem mit Indien entstehen, was die bilateralen Beziehungen wiederum belasten könnte. Die Regierung in Colombo bemühte sich ebenfalls, Indien stärker in den Friedensprozess einzubeziehen. So sollte ein indisches Öl-Konsortium einen Teil des Hafens von Trincomalee übernehmen und im Gegenzug für die Sicherheit in der Region sorgen.⁵⁴

Diese verschiedenen Ereignisse zeigen, dass der internationale Druck auf die LTTE nach dem 11. September deutlich angestiegen ist und wohl auch dazu beigetragen hat, dass sie in den politischen Verhandlungsprozess zurückgekehrt ist. Auffällig ist dabei, dass Indien und die USA hinsichtlich einer Verhandlungslösung jetzt enger zusammenarbeiten, während in den achtziger Jahren bereits der Sender Voice of America (VoA) in Sri Lanka indische Vorbehalte gegenüber einer Einmischung von außen hervorrief. Ob sich damit die Kompromissbereitschaft der LTTE erhöht hat, werden erst die Verhandlungen mit der Regierung und die Umsetzung von konkreten Vereinbarungen zeigen.

4 Die Perspektiven: "Frieden wann, wenn nicht jetzt?"

Die Entwicklungen im ersten Halbjahr 2002 haben die Hoffnungen auf Frieden in Sri Lanka deutlich verbessert. Die nationalen und internationalen Veränderungen haben einige der bisherigen Hindergründe

neue politischen Konstellationen geschaffen. Trotz der

zu beobachten. Die Mehrzahl der tamilischen Parteien hat die Dominanz der LTTE anerkannt und ihr ein politisches Mandat gegeben. Damit verfügt die LTTE zwar über ein politisches Sprachrohr, wenngleich ihre Legitimation noch immer aussteht. Trotz dieses demokratischen Defizits ist damit erstmals eine einheitliche politische Position der Tamilen in den Verhandlungen mit der Regierung vorhanden. Mit dem 17. Verfassungszusatz ist zudem eine erste institutionelle Hürde gegen die Politisierung des Staatsapparates errichtet worden, wenngleich abzuwarten bleibt, inwieweit damit wirklich eine Zurückdrängung der weit verbreiteten Patronage und Vetternwirtschaft erreicht werden kann.

Positive Veränderungen für eine friedliche Konfliktbeilegung sind auch auf internationaler Ebene zu verzeichnen. Der gestiegene internationale Druck auf die LTTE nach dem 11. September 2001 könnte dazu führen, dass sie anders als bei vorangegangenen Verhandlungsrunden, sich an die Vereinbarungen hält und diese nicht nur für eine Reorganisation ihrer Kader nutzt. Die neue internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und die Annäherung zwischen Indien und den USA wird die transnationalen Netzwerke der LTTE einer stärkeren Kontrolle unterwerfen.

Durch diese Veränderungen ist überraschend ein *window of opportunity* für den Friedensprozess geöffnet worden, das zu völlig neuen Konstellationen in der langen und blutigen Geschichte des Konflikts geführt hat. Angesichts der vielen Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen ist aber kaum damit zu rechnen, dass diese Konstellation von Dauer sein wird. Sollte eine Konfliktbeilegung unter diesen Bedingungen erneut versäumt werden, ist nicht zu sehen, welche institutionellen Rahmenbedingungen noch günstiger wären: "Frieden wann, wenn nicht jetzt?"