

Zurück zum Bürgerkrieg?

Die internationale Vermittlung in Sri Lanka droht zu scheitern

Christian Wagner

Der Rückzug der EU-Mitgliedstaaten aus der Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) am 1. September 2006 auf Druck der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) und der Streit, den die internationale Gemeinschaft mit der Regierung über die Verantwortung für den Mord an siebzehn einheimischen Mitarbeitern einer französischen Hilfsorganisation führt, scheinen das Ende der internationalen Vermittlung in Sri Lanka zu signalisieren. Die Kämpfe zwischen der srilankischen Armee und der LTTE haben allein seit Jahresbeginn mehrere hundert Tote gefordert und über 200 000 Menschen zu Flüchtlingen gemacht. Damit droht wie in Afghanistan auch in Sri Lanka ein Scheitern der Ende der neunziger Jahre aufgenommenen internationalen Bemühungen, den seit über zwanzig Jahre andauernden Konflikt beizulegen. Angesichts der Gefahr eines erneut ausbrechenden Bürgerkriegs stellt sich die Frage nach den politischen Konstellationen und der künftigen Rolle der internationalen Gemeinschaft.

Mit dem Pogrom gegen die Tamilen in Colombo im Sommer 1983 schlug der bis dahin nur parlamentarisch ausgetragene Konflikt zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit in einen blutigen Bürgerkrieg um. Mehr als 70 000 Menschen wurden seither getötet, mehrere hunderttausend vertrieben. Der Konflikt dreht sich seit der Unabhängigkeit 1948 um die Frage der politischen und kulturellen Autonomie für die tamilische Bevölkerung im Norden und Osten. In den fünfziger und sechziger Jahren verhinderten Proteste buddhistisch-nationalistischer Gruppen föderale Kompromisse, die in dieser Lösung einen Verrat an der religiös begründeten Einheit Sri Lankas sahen. In

den siebziger Jahren eskalierten die Auseinandersetzungen im Zuge der Radikalisierung tamilischer Studenten, die gegen die wachsende Diskriminierung durch die singhalesischen Regierungen protestierten. Nach dem Waffenstillstandsabkommen von 2002 stellen sich die politischen Konstellationen in den von der Regierung und der LTTE kontrollierten Landesteilen sehr unterschiedlich dar.

Die Situation im Norden

Die LTTE, die den Norden Sri Lankas und Teile der Ostprovinz kontrolliert, hat andere tamilische Parteien und konkurrierende Guerillagruppen rücksichtslos aus-

geschaltet und bislang mehr Tamilen als Singhalesen umgebracht. Sie versteht sich als alleiniger Vertreter tamilischer Interessen und propagiert mal mehr, mal weniger offen einen eigenen unabhängigen tamilischen Staat Tamil Eelam im Norden und Osten Sri Lankas. Mit ihren Vorschlägen für eine Interim Self Governing Authority (ISGA) im Herbst 2003 und ihrer Erklärung vom Februar 2006 hat die LTTE deutlich gemacht, dass der Konflikt in ihren Augen nicht im Rahmen der Verfassung Sri Lankas zu lösen ist. In den von ihr kontrollierten Gebieten hat sie mit dem Aufbau parastaatlicher Strukturen begonnen, die Schulen, Polizei, Verwaltung, Steuereintreibung usw. umfassen. Die LTTE wird von Spenden und Schutzgeldern der weltweit verstreuten tamilischen Diaspora unterstützt und ist wiederholt mit Waffen- und Drogengeschäften in Verbindung gebracht worden. Ihren Ruf als eine der erfolgreichsten Guerillagruppen verdankt sie auch der Tatsache, dass sie die neben ihren Kampfverbänden über eine eigene Marine, eine Luftwaffe mit Leichtflugzeugen sowie über Selbstmordkader verfügt.

Die LTTE ist vor allem eine militärische Organisation, die auf die Person ihres Anführers Velupillai Prabhakaran eingeschwo- ren ist. Sie hat sich noch nie um eine demokratische Legitimation bemüht. Dieses Versäumnis wird dann zu einem Problem, wenn Prabhakaran eines Tages von der Bühne abtritt. Die zu erwartenden Kämpfe um seine Nachfolge werden die Rivalitäten innerhalb der Gruppe der Tamilen aufleben lassen. Wie virulent diese Rivalitäten sind, zeigte die Abspaltung von Karuna Amman im Frühjahr 2004. Der frühere Militärkommandeur der LTTE in der Ostprovinz kritisierte die Diskriminierung der dort lebenden Tamilen durch die LTTE, deren Hochburgen im Norden liegen. Im Unterschied zu früheren Rebellionen gelang es der LTTE diesmal nicht, diese Abspaltung militärisch zu unterdrücken. Seit dieser Zeit tobt ein Kleinkrieg zwischen der LTTE und der sogenannten Karuna-Gruppe in der Ostprovinz. Neben dem militärischen ist dies auch ein

ideologischer Rückschlag für die LTTE, da mit der Abspaltung erstmals ihr politischer Alleinvertretungsanspruch gefährdet ist.

Die politischen Konstellationen im Süden

Im mehrheitlich singhalesischen Süden Sri Lankas wird die politische Entwicklung vom Konkurrenzverhältnis zwischen der United National Party (UNP) und der Sri Lanka Freedom Party (SLFP) geprägt. Zudem haben kleinere Parteien wie die buddhistisch-nationalistische Janatha Vimukthi Peramuna (JVP) oder der Sri Lanka Muslim Congress (SLMC) als Koalitionspartner für die beiden großen Parteien an Bedeutung gewonnen. Durch ihre beherrschende territoriale Stellung im Norden und Osten ist die LTTE ein Faktor, der Einfluss auch auf die Wahlen im singhalesischen Teil des Landes hat. Ihr Aufruf zum Boykott der Präsidentschaftswahlen 2005 verhalf Mahinda Rajapakse (SLFP), der sich im Wahlkampf als Hardliner gab, zum Sieg.

Die Konkurrenz zwischen den beiden singhalesischen Massenparteien hat eine politische Lösung bislang blockiert. Seit 1948 ist offenkundig, dass der Konflikt mit den Tamilen nur durch föderale Kompromisse beigelegt werden kann. Dies erfordert eine politische Zusammenarbeit zwischen UNP und SLFP. Nur dadurch können, erstens, die für Verfassungsänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheiten zustande kommen und, zweitens, die Vetomacht buddhistisch-nationalistischer Parteien und Gruppen ausgehebelt werden. Seit Einführung eines präsidentiellen Systems nach französischem Vorbild 1978 gab es zwar wiederholt eine Kohabitation, bei der Präsident und Premierminister einer der beiden großen Parteien angehörten. Parteipolitische Kalküle und persönliche Abneigungen zwischen den Spitzenpolitikern, wie nach 2001 zwischen Präsidentin Kumaratunge und Premierminister Wickremesinghe, haben aber stets eine intensivere Zusammenarbeit verhindert.

Die jüngsten Versuche der regierenden United People's Freedom Alliance (UPFA) unter Führung der SLFP, durch eine Allparteienkonferenz einen politischen Konsens unter den singhalesischen Parteien herbeizuführen, waren wenig erfolgreich. Mehr Erfolg versprach das Angebot von Präsident Rajapakse an die UNP, in die Regierung einzutreten. Allerdings lehnte Oppositionsführer Wickremesinghe dies bislang ab, da die Regierung keine klaren Lösungsvorschläge für den Konflikt unterbreitet hat.

Beide Seiten scheinen zu hoffen, sich durch die Eskalation der Gewalt, die in den vergangenen Monaten zu beobachten war, Vorteile verschaffen zu können. Die SLMM hat zahlreiche Verstöße gegen das Waffenstillstandsabkommen registriert, die meisten wurden von der LTTE verursacht. Die militärischen Auseinandersetzungen haben insofern eine neue Eskalationsstufe erreicht, als vermehrt paramilitärische Gruppen darin verwickelt sind. Im Osten kämpft die LTTE mit der Karuna-Gruppe, die wahrscheinlich von den Streitkräften geduldet wird, obwohl die Regierung jegliche Kontakte zu ihr bestreitet. Im Norden wiederum operieren, wohl mit Einverständnis der LTTE, kleine bewaffnete Gruppen, die gegen LTTE-kritische Journalisten, gemäßigte Politiker und Regierungsstellen vorgehen. Trotz all dieser Kampfhandlungen hält die Regierung am Waffenstillstand fest und hat wiederholt ihre Gesprächsbereitschaft signalisiert. Sie betrachtet eigene Militäraktionen lediglich als Antwort auf die Übergriffe der LTTE und demonstriert damit auch Entschlossenheit gegenüber der buddhistisch-nationalistischen Opposition. Da die LTTE hingegen den Waffenstillstand als beendet ansieht, ist eine Ausweitung der Kampfhandlungen zu befürchten.

Internationale Interventionen

Die Militarisierung des Konflikts in den achtziger Jahren und die einsetzenden Flüchtlingsströme nach Südindien ver-

anlassten die indische Regierung schließlich zum Eingreifen. Das indo-srilankische Friedensabkommen 1987 indes scheiterte sowohl im Norden als auch im Süden des Landes. Die Indian Peace Keeping Forces (IPKF), die Indien auf der Basis dieses Abkommens in Sri Lanka stationierte, wurden in heftige Kämpfe mit der LTTE verstrickt. Im Süden formierte sich eine radikale Opposition um die JVP, die einen bewaffneten Aufstand gegen alle Befürworter des Abkommens entfachte. Die srilankische Regierung distanzierte sich daraufhin von dem Abkommen, die IPKF zog sich im Frühjahr 1990 aus Sri Lanka zurück.

Nach einer Dekade des Bürgerkriegs und gescheiterter politischer Verhandlungen bemühte sich die norwegische Regierung ab Ende der neunziger Jahre um eine Vermittlung. Dank ihres Engagements konnte im Februar 2002 ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Regierung und LTTE unterzeichnet werden. Zudem stationierten die skandinavischen Staaten die SLMM zur Überwachung des Waffenstillstands. Im Sommer 2002 schnürte die internationale Gemeinschaft auf einer Konferenz in Tokio ein umfangreiches Hilfspaket im Wert von 4,5 Milliarden US-Dollar, um den Wiederaufbau Sri Lankas zu unterstützen. Norwegen, die USA, die EU und Japan sind gemeinsame Vorsitzende des eingeleiteten Friedensprozesses (*Co-Chairs*).

Aber weder die inzwischen geführten Verhandlungen noch die umfangreiche finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, noch der Tsunami vom Dezember 2004 brachten eine dauerhafte Annäherung zwischen den Konfliktparteien. Die LTTE zog sich im April 2003 aus den Verhandlungen mit der internationalen Gemeinschaft zurück, da ihre Mitglieder als Angehörige einer Vereinigung, die von den USA als terroristisch eingestuft worden ist, nicht an Gesprächen in Washington teilnehmen konnten. Die letzte Verhandlungsrunde zwischen Regierung und LTTE auf Initiative Norwegens im Februar 2006 in Genf blieb ohne Ergebnis und scheiterte unter anderem an der Frage

der Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen.

Beide Konfliktparteien scheinen gegenwärtig keine klaren Vorstellungen darüber zu haben, welche Rolle die internationale Gemeinschaft künftig spielen soll. Präsident Rajapakse äußerte sich im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2005 zunächst kritisch über deren Rolle, schwenkte aber nach seinem Wahlsieg um und sprach sich nicht nur für eine weitere Vermittlung Norwegens, sondern auch für ein größeres Engagement Indiens aus. Die Beziehungen der Regierung zur internationalen Gemeinschaft sind zudem belastet durch die Ermordung von siebzehn srilankischen Mitarbeitern der französischen Hilfsorganisation ›Action Against Hunger‹ Anfang August in Muttur. Laut Angaben der SLMM sollen sie von Angehörigen der Streitkräfte getötet worden sein.

Die LTTE hat, in Reaktion auf ihre Einstufung als terroristische Organisation durch die EU am 29. Mai 2006, den Rückzug der EU-Mitgliedstaaten aus der SLMM gefordert. Mit der daraufhin vollzogenen Verkleinerung von 56 auf 20 norwegische und isländische Beobachter hat die SLMM nur noch eine symbolische Funktion. Zugleich bedauerte Anton Balasingham, Chef-Ideologe der LTTE, im Juli 2006 die Ermordung des indischen Premierministers Rajiv Gandhi durch die LTTE 1991 und sprach sich indirekt für ein stärkeres Engagement Indiens aus.

Das Scheitern der politischen Gespräche und die unklaren Erwartungen an die internationale Gemeinschaft sind Indizien dafür, dass die Friedensbemühungen in eine Sackgasse geraten sind. Norwegen und Japan hatten bereits 2004 ihren Unmut über die schleppenden Verhandlungen zum Ausdruck gebracht und eine mögliche Einstellung ihrer Aktivitäten angedeutet. Die gegenwärtige Zurückhaltung der indischen Regierung gegenüber einer erneuten Intervention in Sri Lanka spiegelt die Ratlosigkeit der gesamten internationalen Gemeinschaft wider.

Internationalisierung ohne Alternative?

Neben der Forderung nach einer Einstellung der Kampfhandlungen und der Beachtung des Waffenstillstandsabkommens ist ein weiteres Engagement der internationalen Gemeinschaft aber ohne Alternative. Eine Einstellung der internationalen Vermittlungsbemühungen würde den Konflikt sehr wahrscheinlich aus dem Blickfeld der Weltöffentlichkeit rücken. Damit wiederum würde der Status quo festgeschrieben, der langfristig eher den Forderungen der LTTE nach Einrichtung eines eigenen Staates entgegenkäme. Die damit verbundene Teilung der Insel ist aber für die *Co-Chairs* und Indien nicht hinnehmbar, da sie eine politische Lösung unter Wahrung der territorialen Einheit Sri Lankas verlangen.

Angesichts des drohenden Bürgerkriegs ist ein stärkeres Engagement der internationalen Gemeinschaft unausweichlich. Damit das Engagement Wirkung entfalten kann, muss, erstens, die internationale Gemeinschaft geschlossener auftreten. Die gegenwärtige Strategie der Konfliktparteien, externe Akteure gegeneinander auszuspielen – zum Beispiel EU versus Norwegen, die *Co-Chairs* versus Indien –, ist nicht akzeptabel und konterkariert die Vermittlungsbemühungen. Insofern steht die internationale Gemeinschaft vor der Herausforderung, sich noch intensiver als bisher abzustimmen. Zweitens ist eine Fortsetzung des Engagements notwendig, um die Folgen der kriegszerstörten Auseinandersetzungen für die Zivilbevölkerung in den noch vom Tsunami verwüsteten Gebieten im Norden und Osten zu lindern. Drittens kann die internationale Gemeinschaft auf diese Weise Druck auf die Konfliktparteien ausüben, den Verhandlungsprozess wieder aufzunehmen. Allein dann hätte sich das internationale Engagement schon gelohnt, denn auch die sich anbahnende nächste Runde des Bürgerkriegs wird keine dauerhafte Lösung des Konflikts bringen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
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