

# Laos

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,4 / Marktwirtschaft: 1,3)		<b>2,7</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>2,8</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	5,4 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	N.A.		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	1.620	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	22,9%		<b>Arbeitslosenquote</b>	N.A.	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,2%		<b>HDI</b>	0,525	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	0,66%		<b>UN-Education Index</b>	0,63	
			<b>Gini-Index</b>	37,0 (1997)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quelle: UNDP: Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Die vergangenen fünf Jahre waren für Laos Jahre des politischen Stillstands und wirtschaftlicher Stagnation. Echte Anzeichen eines Voranschreitens der Transformation des Landes hin zu Demokratie und Marktwirtschaft waren selten und fragil. In weiten Teilen kann die politische Entwicklung in dieser Phase auf die Ergebnisse des Sechsten Parteitag der Laotischen Revolutionären Volkspartei (LRVP) im Jahre 1996 zurückgeführt werden. Der Kongress bewirkte eine Stärkung der Position jener Parteimitglieder, die eine Liberalisierung des politischen Systems ablehnten. Der Siebte Parteitag, der 2001 in Viangchan stattfand, zementierte dieses Ergebnis. Wie das Beispiel General Khamtay Siphandone, 78, illustriert, hält die alte Garde die Macht weiterhin fest in ihren Händen. Als eines der letzten lebenden Mitglieder der in den dreißiger Jahren von Ho Chi Minh gegründeten Kommunistischen Partei Indochinas hält er weiterhin den Posten des Parteisekretärs und des Staatspräsidenten.

Es kann kaum überraschen, dass angesichts dieses politischen Stillstands das Bekenntnis zu marktorientierten Reformen in den fünf letzten Jahren schwach blieb. Die Maßnahmen, die eingeführt wurden um die Transformation des Landes zu einer Marktwirtschaft zu unterstützen, spiegelten überwiegend äußere Einflüsse wider. Die Gebergemeinschaft übte starken Druck aus, vor allem die multilateralen Geber, der Internationale Währungsfond und die Weltbank, die ihre finanzielle Unterstützung mit der Einführung marktorientierter Reformen und einer strikteren Geld- und Fiskalpolitik verknüpften. Ein weiterer externer Faktor war die Asienkrise, die nach Laos über Thailand, seinen Haupthandelspartner und größten

ausländischen Investor, gelangte und das Land zwang, Reformen zu implementieren um den makroökonomischen Auswirkungen der Krise entgegenzutreten und die wirtschaftliche Erholung zu beschleunigen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verabschiedete Laos ein weit reichendes Reformprogramm, den New Economic Mechanism (NEM). Hauptziel des NEM war es, die depressive sozialistische Wirtschaft des Landes in eine marktorientierte Wirtschaft umzuwandeln. Im Gegensatz zu den Ereignissen in vielen anderen Transformationsländern gingen Wirtschaftsreformen aber nicht mit demokratischem Wandel und einer Öffnung der politischen Herrschaftsform einher. Das Motto des laotischen Transformationsprogramms lautete: Perestroika ohne Glasnost! Die LRVP behielt ein striktes Monopol politischer Macht. Jeder Parteitag seit dem Start des Reformprozesses hat sich liberal-demokratischen Reformen widersetzt und auf der Beibehaltung des Ein-Parteiensystems in Laos bestanden. In den Worten einer Resolution des Siebten Parteitages: die LRVP „lehnt liberalen Individualismus, Mehrparteiensysteme oder politischen Pluralismus, Bürokratie und andere negative Phänomene ab.“

Es gilt festzuhalten, dass dieselben Männer, die mit der Leitung des Sozialismus nach der kommunistischen Übernahme in Laos im Dezember 1975 vertraut waren, auch die Transformation steuern, die nach 1986 den Weg aus der sozialistischen Wirtschaft weisen sollte. Kaysone Phomvihane, historischer Führer und seit den fünfziger Jahren die dominante Figur der kommunistischen Bewegung des Landes, spielte als Initiator und Gestalter des NEM eine wichtige Rolle. Bis zu seinem Tode im November 1992 trug er auch zur Überwachung der Implementierung der Reformen bei. Im Anschluss ist festzustellen, dass der Transformationsprozess in Laos parallel zu einer steigenden Rolle des Militärs in der obersten politischen Führungsriege verlief (in Parteihierarchie und Regierung). Heute sind zwei Drittel der Mitglieder des Politbüros der LRVP ehemalige oder gegenwärtige Mitglieder der Laotischen Volksarmee und die einflussreichsten politischen Positionen sind vom Militär besetzt.

Das Programm zur Transformation von einer sozialistischen zur Marktwirtschaft wurde 1986 gestartet und beinhaltete eine Reihe systemischer und makroökonomischer Maßnahmen, die in vier Kategorien zusammengefasst werden können. Die Erste betrifft Maßnahmen mikroökonomischer Natur, die darauf abzielen,

Strukturen zu schaffen, die Wachstum von und Anreize zu privater Produktion fördern. Die Zweite ist eine Liberalisierung des Handels, die sich an einer Spezialisierung des Landes gemäß seiner komparativen Kostenvorteile orientiert und Laos' Integration in die internationale Wirtschaft, vor allem der Südost-Asiatischen Region vorsieht. Die Dritte ist eine Reduzierung der Freiräume der makroökonomischen Politik, (d. h. eine weniger nachlässige Geld- und Fiskalpolitik) zur Gewährleistung der Preisstabilität und Nutzung der Wachstumsvorteile einer liberalisierten Wirtschaft. Die Vierte beinhaltet das rechtliche und institutionelle Rahmenwerk, das die notwendigen Funktionsbedingungen einer Marktwirtschaft sicherstellt.

Diese systemischen Veränderungen tragen einen wesentlichen Anteil an der Transformation des Wirtschaftssystems des Landes hin zu einer auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft. Die Landwirtschaft wurde in ein System privater Haushalte zurückgeführt, Kooperativen wurden aufgelöst. Viele staatlich geführte Betriebe wurden verkauft oder eingestellt. Arbeits- und Kapitalmärkte wurden liberalisiert, ausländische Direktinvestitionen angeworben. Die Unternehmensgesetzgebung wurde modernisiert und 1991 eine neue Verfassung angenommen. Die Rolle des Staates in der Wirtschaft wurde eingegrenzt und neu definiert sowie ein marktkonformes Steuersystem eingeführt. Quantitative Einschränkungen des Außenhandels sind beseitigt und durch niedrigere Importtarife und Ausfuhrsteuern auf Holz und andere natürliche Ressourcen ersetzt worden.

All diese Maßnahmen zeigen, dass das Land eine wirtschaftliche Transformation weg vom Sozialismus hin zu Marktwirtschaft und offenem internationalem Wettbewerb eingegangen ist. Es überrascht kaum, dass diese Schritte die Ressourcenallokation verbessert und in der auf den Reformprozess folgenden Dekade ökonomisches Wachstum stimuliert haben. Jedoch war die größere Wachstumsrate nicht ausreichend genug, um einen substanziellen Anstieg des Lebensstandards zu erreichen. Dies trifft im Besonderen auf die Landbevölkerung von Laos zu, denn das Wachstum in der Landwirtschaft war nur geringfügig höher als das Bevölkerungswachstum auf dem Lande. Ein Hauptgrund für diese enttäuschende Entwicklung ist das sehr langsame Tempo des Übergangs von Subsistenzanbau zu einer marktorientierten Landwirtschaft in Laos.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

### 3.1. Demokratie

Die politische Ordnung in Laos hat sich in den letzten Jahren nur marginal verändert. Laos bleibt ein Ein-Parteien-Staat mit sehr begrenzten Optionen für nicht-konforme Stimmen und Dissidenten. In den späten neunziger Jahren machte sich eine gewisse Form politischer Instabilität bemerkbar, die von internen Kämpfen zwischen diversen Fraktionen der LRVP, der Reorganisation und neuem Aktivismus der laotischen Auslandsopposition und dem Wiederaufleben ethnischer Konflikte (mit einigen Hmong-Rebellengruppen) im Land genährt wurde. Diese Instabilität stellte aber keinerlei bemerkenswerte Bedrohung der bestehenden politischen Ordnung dar. In den folgenden Jahren lösten sich die Machtkämpfe innerhalb der Partei auf und die Hmong-Rebellion verlor an Intensität.

#### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol erstreckt sich über ganz Laos. Jedoch ist die Bevölkerung über große, weiträumige Flächen verteilt, von denen einige bergig und daher nicht leicht zugänglich sind. Ein weiterer Faktor, der die Kontrolle eines allumfassenden staatlichen Gewaltmonopols beeinträchtigt, ist die ethnische Vielfalt der Bevölkerung mit starken kulturellen und linguistischen Traditionen sowie eine fehlende Affinität zu einer nationalen Identität unter den ethnischen Gruppen. Obwohl alle ethnischen Gruppen formell Staatsbürger von Laos sind, bestehen große Unterschiede in Bezug auf Zugang zu Bildung, Gesundheitsfürsorge und Beschäftigung. All dies verhindert die Entwicklung einer nationalen Identität unter den Minderheiten.

(2) *Politische Partizipation*: In Laos gibt es keine freien demokratischen Wahlen. Lediglich von der LRVP ausgewählte Kandidaten (oder zuvor von ihr genehmigte) haben die Möglichkeit, für die alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zur Nationalversammlung zu kandidieren. Bei den Wahlen vom Februar 2002 war nur einer der 166 Kandidaten (der Justizminister!) kein Mitglied der LRVP. Dies ist weniger als bei den vorhergehenden Wahlen des Jahres 1997. Laut Regierung lag die Beteiligung an den Wahlen 2002 bei 100%, was weitere Zweifel an der korrekten Stimmenauszählung und dem demokratischen Wesen der Wahlen zulässt. Konkurrierenden politischen Gruppierungen wird das Recht verweigert, sich für Wahlen aufstellen zu lassen oder sich zu organisieren und zu demonstrieren.

Es gibt keine Staatsreligion in Laos. Mit einem Anteil von 60% bleibt der Buddhismus die Religion der Mehrheit der Bevölkerung. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die LRVP verstärkt dem Buddhismus und seinen laotischen Organisationsstrukturen zugewandt (der buddhistischen Sangha, der Gemeinschaft der Mönche), um sein Monopol politischer Macht zu rechtfertigen und laotischen Nationalismus zu fördern. Andere Religionen werden im Prinzip toleriert. Gemäß einem Dekret (Nr. 92 vom 5. Juli 2002) haben die Bürger von Laos das Recht, „an religiösen Zeremonien (...) in Tempeln oder den von ihnen eingerichteten Kirchen oder Moscheen“ teilzunehmen. Es verbleibt aber eine große Lücke zwischen den gesetzlichen Regeln und ihrer Implementierung. Ungeachtet des Dekrets Nr. 92 werden Christen weiterhin gewisse Bürgerrechte wie etwa das Recht auf freie Versammlung verweigert, vor allem in den südlichen Provinzen Savannakhet und Attopeu.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Im Oktober 1999 kam es zur Verhaftung von mehreren Studenten der Nationalen Universität Laos (auf dem Dongdok-Campus), nachdem diese vor dem Präsidentenpalast in Viangchan für die Einrichtung eines Mehrparteiensystems und die Beachtung der Menschenrechte demonstriert hatten. Ungeachtet einer lebhaften Kampagne von Amnesty International und anderen Menschenrechtsorganisationen befinden sich die verhafteten Studenten bis heute ohne angemessenes Verfahren in Gewahrsam.

Im Oktober 2001 demonstrierten fünf politische Aktivisten aus Europa, unter ihnen ein Mitglied des Europäischen Parlaments, vor dem Präsidentenpalast, um an den zweiten Jahrestag der Verhaftung der Studenten zu erinnern. Sie wurden unmittelbar danach festgenommen und zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt. Ihre spätere Ausweisung geschah dank heftiger Kritik aus Europa verbunden mit der Drohung, Hilfeleistungen der Europäischen Union für Laos einzustellen. Bis heute sind Aufenthaltsort und Schicksal der 1999 verhafteten Studenten unbekannt.

Das Fehlen freier und unabhängiger Medien in Kombination mit einer schwach ausgeprägten Zivilgesellschaft konsolidiert die monolithische Struktur des politischen Systems in Laos. Die einzigen existierenden Zeitungen sind staatlich kontrolliert, entsprechen in ergebener Treue der Regierungspolitik und beschäftigen sich überwiegend mit Parteipropaganda, Verwaltungsangelegenheiten, Hilfsprojekten und der Zusammenarbeit zwischen Laos und anderen kommunistischen Staaten, vor allem Vietnam. Von Zeit zu Zeit drückt die Regierung ihre Besorgnis über die Entwicklung des Internet in Laos aus.

Die LRVP spielt eine zentrale Rolle im politischen System. Nach der Verfassung von 1991 ist die LRVP der „führende Nukleus“ des politischen Systems. Die LRVP wählt die Kandidaten für die Nationalversammlung aus und, durch die Versammlung gemäß den Vorschlägen des Staatspräsidenten (der zugleich Parteivorsitzender ist), die Mitglieder der Regierung. Der Parteikongress erarbeitet auch die Fünf-Jahres-Pläne für die Wirtschaft, setzt die Prioritäten der Regierung und legt ihre ökonomische Strategie fest. Die Rolle der LRVP erfasst zugleich das Justizwesen, obwohl dieses institutionell von der Exekutive getrennt ist.

Die Verfassung sieht Rechtsstaatlichkeit vor, aber wie viele Menschenrechtsorganisationen, vor allem Amnesty International illustrieren, ist diese in der Realität nicht gegeben. Tatsächlich gibt es keinen oder bestenfalls nur geringfügigen Schutz vor willkürlichen Verhaftungen und Bürgerrechtsverletzungen. Die Schwäche der Zivilgesellschaft und die rudimentäre Organisation des Justizwesens tragen ihren Teil zu einer unzureichenden Rechtsstaatlichkeit in Laos bei. Dies ist offensichtlich in Fragen, die die Korruption des öffentlichen Sektors betreffen. Es ist weithin anerkannt, dass die Korruption nach der Wirtschaftsöffnung und dem Anstieg ausländischer Direktinvestitionen spürbar zugenommen hat. Das historisch tief verwurzelte System klientelistischer Netzwerke und eine mangelnde Transparenz in den Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmertum haben einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung.

Obwohl der politische Report des Sechsten Parteitages von 1996 ausdrücklich die Notwendigkeit von Maßnahmen betont, „die Korruption von Staatsangestellten einzudämmen“, ist bisher noch kein korrupter Amtsinhaber rechtlich verfolgt worden. Lediglich negative, zeitlich befristete öffentliche Aufmerksamkeit hat diejenigen, die unter Korruptionsverdacht standen, heimgesucht. Als Beispiel ist General Sisavath Keobounphan zu nennen. Er wurde wegen Korruptionsverdachts Anfang der neunziger Jahre aus dem Politbüro ausgeschlossen, wurde aber wieder in die Parteiführung eingegliedert und 1996 zum Vizepräsidenten ernannt.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die politischen Institutionen in Laos sind unterentwickelt. Dies spiegelt zum einen das kommunistische Wesen des Regimes wider und, in geringerem Ausmaß, die knappen menschlichen und materiellen Ressourcen des Landes. Die erste Verfassung der kommunistischen Regierung wurde 1991 verabschiedet, lange nach der Machtübernahme von 1975. Über mehr als

eineinhalb Jahrzehnte war die politische Ordnung von Laos also ohne Verfassung! Gegen Ende des Jahres 2001 wurde eine Kommission gegründet, um Vorschläge zu entwickeln, die die Verfassung von 1991 mehr auf eine Linie mit der „sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes“ bringen. Die Arbeit der Kommission scheint aufgrund der Opposition der Konservativen innerhalb der LRVP zum Stillstand gekommen zu sein. Heute wird der Ein-Parteienstaat eher von der laotischen Auslandsopposition herausgefordert. Diese erstreckt sich über unterschiedliche Gruppen und Kontinente und reicht von Hmong-Exilanten in den USA über Royalisten in Frankreich hin zum transnationalen „Vereinigten Nationalen Widerstand Laos' für Demokratie“ (United Lao National Resistance for Democracy). Es werden Versuche unternommen diese Gruppen, deren Ziel die Einführung einer Mehrparteiendemokratie in Laos ist, zusammenzuführen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die Topographie von Interessengruppen in Laos ist dünn, die Zivilgesellschaft schwach. Das Netzwerk des Militärs, zusammengesetzt aus ehemaligen und gegenwärtigen Mitgliedern der Lao People's Army, stellt die mächtigste Interessengruppe dar. Die Tatsache, dass es das einzige organisierte, gut strukturierte und offiziell akzeptierte Netzwerk „außerhalb“ der LRVP ist, erklärt seinen wachsenden und überragenden Einfluss auf das politische Leben in Laos.

Eine weitere bedeutende Interessengruppe ist der Komplex aus verbleibenden staatlichen Unternehmen (inklusive Militärunternehmen) und staatlichen Geschäftsbanken. Im Gegensatz zu den aus China oder Vietnam bekannten Verhaltensmustern hat sich dieser Komplex nicht von vorneherein einer Transformation zur Marktwirtschaft widersetzt. Dies ist angeblich auf die relativ kleine Größe der laotischen Industrie im Vergleich zu seinen sozialistischen Nachbarländern zurückzuführen. Aber die Schwierigkeiten, denen die Reform des Bankensystems begegnet, und die Kritik von Parteimitgliedern an „hastiger und unkontrollierter Privatisierung“ weisen darauf hin, dass diese Interessengruppe heute organisierter und mächtiger ist als noch zu Beginn der neunziger Jahre.

Andere große Organisationen (die so genannten Massenorganisationen) wie die Federation of Lao Trade Unions und die Union of Lao Women sind verlängerte Arme der LRVP und rekrutieren ihre Anführer aus den obersten Rängen der Partei, meistens aus dem Zentralkomitee. Sie handeln auf Weisung der Partei (anstatt auf Anliegen der Arbeiter bzw. Frauen) und sind daher keine Gefahr für die gegenwärtige autoritäre institutionelle Ordnung. Die verbleibenden gesellschaftlichen Interessen von Bauern, Privatunternehmern, Kleinhändlern, Konsumenten

etc. sind unorganisiert und in der politischen Arena weitgehend nicht repräsentiert.

### 3.2. Marktwirtschaft

Zwischen dem Beginn des Reformprozesses 1986 und der Mitte der neunziger Jahre wurden einige wichtige Schritte unternommen, Laos von einer sozialistischen zu einer im offenen internationalen Wettbewerb stehenden Marktwirtschaft zu verwandeln. Seither haben sich die Reformbemühungen als Folge des wachsenden Einflusses innerhalb der Parteihierarchie und der Regierung von Armee und denjenigen Parteimitgliedern, die sich gegen die umfassenden Wirtschaftsreformen stellten, deutlich verlangsamt.

#### 3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Ein Blick auf die Schlüsselindikatoren sozioökonomischer Entwicklung attestiert, dass die Leistung von Laos gemessen in Werten menschlicher Lebensbedingungen (human development) schlecht ist und die Situation sich in den letzten Jahren wenig verändert hat. Dies wird in der Tabelle zur sozioökonomischen Entwicklung deutlich. Das BIP pro Kopf ist sogar gesunken. Dies ist zum Teil zurückzuführen auf die enorme Abwertung der laotischen Währung Ende der neunziger Jahre. Im gleichen Zeitraum hat sich das Geschlechterverhältnis marginal verbessert. Der Anteil von Frauen im Zentralkomitee der LRVP, ein akkurateres Mittel zur Messung des Frauenanteils an der politischen Macht in kommunistischen Einparteiensstaaten, verringerte sich allerdings zwischen dem sechsten und siebten Parteitag. Im höchsten politischen Organ der LRVP, dem Politbüro, ist keine Frau vertreten.

#### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN-Education Index	Politische Rep- äsentation von Frauen <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,484	0,469	0,48	0,50	8	1.734
2000	0,485	0,472	0,46	0,52	6	1.575

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Zentralkomitee der Laotischen Revolutionären Volkspartei. Quelle: UNDP: Human Development Report 2000, 2002.



Es ist wahrscheinlich, dass die Stagnation der Entwicklung menschlicher Lebensbedingungen mit den wachsenden Ungleichheiten in Wohlstand und Einkommen einherging. Diese Ungleichheit wurde in Laos zuletzt 1997-98 gemessen. Zu diesem Zeitpunkt betrug der Gini-Index 37,0. Dies ist niedrig im Vergleich zu anderen Ländern Südostasiens. Soziale Ungleichheit wuchs in Laos in den neunziger Jahren jedoch zusammen mit höheren Raten wirtschaftlichen Wachstums. 1992 war der Gini-Index wesentlich geringer, er lag bei 29. Die Begründung für das Anwachsen von Einkommensunterschieden ist, dass das laotische Wachstum auf die Industrie- und Dienstleistungssektoren und die urbanen Gegenden in der Nähe zu Thailand beschränkt ist.

Aufgrund der großen Rolle des Subsistenzanbaus in der Landwirtschaft hat der Transformationsprozess die ländlichen und bergigen Gegenden vor allem im Norden von Laos kaum erfasst. Diese während der neunziger Jahre zu beobachtende Tendenz hat sich vermutlich fortgesetzt, mit dem wahrscheinlichen Ergebnis, dass die Einkommensunterschiede heute größer sind als am Ende der neunziger Jahre, aber auch näher an dem Niveau der Nachbarländer liegen. Dies impliziert natürlich, dass die Ungleichheit zwischen den Provinzen ebenfalls angestiegen ist. Das Pro-Kopf-Einkommen des Stadtbezirks von Viangchan beträgt mehr als das Doppelte des laotischen Durchschnitts.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerbsordnung**

Die laotische Wirtschaft wird von der Landwirtschaft dominiert. Sie veranschlagt mehr als die Hälfte des BIP. Der große Anteil von existenzsicherndem Ackerbau in der Landwirtschaft schränkt den Raum für Märkte und Wettbewerb in ländlichen Gegenden ein. Nichtsdestotrotz hat sich die Bedeutung der Märkte nach der Aufhebung interner Handelsbarrieren und der Liberalisierung landwirtschaftlicher Preise ausgeweitet. Aufgrund der defizitären Infrastruktur für Transporte und der daraus resultierenden Transaktionskosten bleiben die landwirtschaftlichen Märkte innerhalb des Landes weiterhin segmentiert.

In der Industrie sind dem Wettbewerb aufgrund der kleinen Größe des Landes und der tragenden Rolle des Staates im Industrie- und Bankensektor Grenzen gesetzt. Viele von der Zentralregierung oder den Provinzen verwaltete öffentliche Unternehmen wurden vor Beginn des Reformprozesses Mitte der neunziger Jahre privatisiert (oder aufgelöst). Der Privatisierungsprozess hat sich seitdem deutlich verlangsamt. Heute argumentiert die Regierung, das Ziel sei lediglich 32 Unterneh-

men in öffentlichen Händen zu behalten. In den meisten Industriezweigen ist der Wettbewerbsgrad niedrig und Unternehmen, staatlich oder privat, profitieren von monopolähnlichen Situationen. Dies gilt insbesondere für Unternehmen im Besitz des Militärs. Deren Aktivitäten (von Rodungskonzessionen zu Zementproduktion und Straßenbau) wurden diversifiziert und expandierten, unterstützt von einer Regierungspolitik, die sich die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Laotischen Volksarmee zum Ziel setzte.

Die Wettbewerbssituation im Bankensektor ähnelt jener in anderen Sektoren der Wirtschaft. Nicht-konkurrierende staatliche Geschäftsbanken vereinnahmten 70% aller Werte des Sektors. Die Verflechtung von staatlichen Banken, staatlichen Unternehmen, Regierung und Parteifunktionären trug zu einem hohen Anstieg nicht-bedienter Kredite in den Bilanzen der staatlichen Banken Ende der neunziger Jahre bei. Im Jahr 2000 beliefen sich die notleidenden Kredite der Staatsbanken, überwiegend an Staatsunternehmen, auf 70% aller ausstehenden Kredite. Dies verursachte einen Vertrauensverlust in das Bankensystem und eine erhebliche Abwertung der laotischen Währung.

Die Liberalisierung des Handels, eine wesentliche Komponente des NEM, bewirkte einen Zuwachs internationalen Wettbewerbs zwischen 1987 und 1997. In dieser Zeit wurden quantitative Einschränkungen aufgehoben, die Tarifstruktur vereinfacht und die Höhe der Tarife signifikant reduziert. Es verblieben jedoch eine Reihe nicht-tarifärer Barrieren, vor allem administrative Hindernisse. Die Asienkrise, der darauf folgende Zusammenbruch des Exports, der Rückgang im Volumen ausländischer Direktinvestitionen und die gesamtwirtschaftliche Instabilität der späten neunziger Jahre – all diese Faktoren veranlassten die Regierung, die Handelskontrollen wieder zu verschärfen. Heute gibt es wieder quantitative Beschränkungen auf eine Reihe von Produkten wie Automobile, Motorräder, Zement, Düngemittel, Petroleum und, von Zeit zu Zeit, Reis. Der Einsatz von Importbeschränkungen und der chronische Transparenzmangel des laotischen Handelssystems vermindern die Stärke des internationalen Wettbewerbs im Land substantiell.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Aufgrund von externen und internen Faktoren war die makroökonomische Situation der letzten fünf Jahre sehr erratisch. Die Asienkrise spielte eine entscheidende Rolle, aber, wie es in einer sehr viel höheren Inflationsrate und größeren

Wechselkursabwertung als in den Nachbarländern zum Ausdruck kommt, inländische Faktoren nährten ebenfalls die gesamtwirtschaftliche Instabilität. Politische Lähmung trug vor allem 1998 und 1999 in Form einer verzögerten Umsetzung einer weniger freizügigen Wirtschaftspolitik und einer fälligen Bankenreform entscheidend zur rapiden Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Situation bei.

Zwischen 1997 und 2002 wertete die laotische Währung, der Kip, massiv ab und verlor 80% ihres Wertes (von 2.135 auf 10.650 Kips per Dollar). Das kommt in dieser Periode einem Weltrekord gleich. Die Hauptgründe für den freien Fall der laotischen Währung waren eine schwache monetäre Politik und die geldpolitische Finanzierung budgetärer Ausgaben.

Ein illustratives Beispiel ist das groß angelegte Bewässerungsprojekt, das in den Jahren 1997 und 1998 gegründet wurde, um Laos eine Selbstversorgung mit Reis zu ermöglichen. Das Projekt wurde von Khamtai Siphandone verteidigt und zum Teil von der laotischen Zentralbank finanziert. Dies führte zu einem Anstieg der Inflation in Laos, durchschnittlich lag diese 1998 und 1999 bei 109%. Mit der Hilfe des Währungsfonds, der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank konnten die makroökonomischen Verhältnisse nach 2000 verbessert werden. Aber die laotische Währung setzte ihren Abwertungstrend fort und Ende 2002 stieg die Inflation wieder an, vermeintlich wegen des Verlusts der Kontrolle über die budgetären Ausgaben der Provinzen.

#### **3.2.4. Privateigentum**

Die Anfang der neunziger Jahre eingeführte Landrechtsreform konzentrierte sich eher auf formale Nutzungsrechte als auf formelle private Eigentumsformen. Der Staat ist offiziell Eigentümer des Landes, den Bauern wurde aber das Recht auf langfristigen Besitz zugestanden sowie die Möglichkeit, Land an ihre Kinder abzutreten und Nutzungsrechte zu verkaufen. Die Unterschiede zwischen diesen Rechten und vollständigen, formalen Eigentumsrechten können daher als begrenzt betrachtet werden. Der Schutz von Eigentumsrechten wurde weiterhin durch die Verabschiedung eines Erbschafts-, Vertrags- und Eigentumsgesetzes gestärkt. Die Institutionen, die diesen Schutz gewährleisten sollen, sind allerdings unterentwickelt. Dies bedeutet, dass die Durchsetzung von Eigentumsrechten weiterhin defizitär bleibt und staatlicher Willkür ausgesetzt sein kann.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Netze der sozialen Sicherheit sind in Laos unterentwickelt und spiegeln das niedrige Niveau des Pro-Kopf-Einkommens des Landes wider. Die meisten Haushalte sind zum Überleben vom Ackerbau und zum Lebensunterhalt von informellen Aktivitäten abhängig. Lediglich in den großen Städten, vor allem in Viangchan und Savannakhet, sind offizielle Beschäftigungen eine bedeutende Einkommensquelle. Vorkehrungen zur Umverteilung von Einkommen sind mehr oder weniger inexistent. Einige Haushalte, vor allem in den zentralen und südlichen Regionen, profitieren aber von Kapitalrückführungen aus dem Ausland. Die entsprechenden Zahlen für beide Regionen belaufen sich auf 35% beziehungsweise 37%.

Am Schlechtesten ist die Situation in den nördlichen Provinzen Oudomxay und Huoa Phanh, wo nicht weniger als drei von vier Einwohnern in Armut leben. Ein anderer Aspekt der Armut in Laos ist, dass sie überwiegend ein ländliches Phänomen darstellt und damit hauptsächlich ethnische Minderheiten, Haushalte mit niedrigem Bildungsniveau und Haushalte mit unzureichendem Zugang zu öffentlicher Infrastruktur (Elektrizität, sauberes Wasser, Straßen) betrifft.

Aufgrund ihres Ausmaßes und der schlechten Ressourcenausstattung des Landes, wird Laos die Armut kaum allein bekämpfen können. Eines der Hauptziele des Siebten Parteitages 2001 bestand in der Auslöschung der Armut bis zum Jahr 2020 und ihrer Halbierung bis zum Jahr 2005. Dies sollte als unrealistisch betrachtet werden, denn die zur Armutsbekämpfung notwendige Steigerung von Wachstum und Produktivität in ländlichen Gegenden verlangt die Beseitigung von Hindernissen wie niedrige Bildungs- Gesundheits- und Ernährungsstandards und schlechter Infrastruktur – Ziele, die nur langfristig erreicht werden können.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Wirtschaftliches Wachstum ist in Laos aufgrund der dominierenden Rolle der Landwirtschaft und des Subsistenzanbaus überwiegend von makroökonomischen Turbulenzen abgekoppelt und litt auf moderate Weise unter der Asienkrise und der beachtenswerten Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Lage. Die Asienkrise und das schlechte Krisenmanagement der späten neunziger Jahre trafen hauptsächlich die Stadtbevölkerung, die einen größeren Anteil an der Bargeldwirtschaft hat und abhängiger von Güterimporten ist. Am härtesten wurden die Staatsbeamten getroffen, denn ihre Löhne wuchsen nicht im Verhältnis zur

Inflation. Der Schaden in den ländlichen Gegenden war weniger dramatisch und einige in die Bargeldwirtschaft integrierten Landkreise an der Grenze zu Thailand könnten über steigende Exporte von der massiven Abwertung des Kip sogar profitiert haben. Seit dem Jahr 2000 blieb das Wachstum des BIP innerhalb eines Bandes von 5 bis 6%.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	4,0	7,3	5,8	5,7	5,7
Außenhandel					
Exportwachstum in %	6,4	1,5	8,3	0,3	4,1
Importwachstum in %	-14,7	0,3	12,9	-1,6	-0,1
Inflation in % (CPI)	87,4	134,0	27,0	7,8	14,6
Haushaltsdefizit in % des BIP <sup>a</sup>	-12,9	-9,0	-8,3	-7,5	-6,4
Ratio Schulden-BIP	84,5	80,0	70,1	70,1	72,6 <sup>c</sup>
OEH (% des BIP) <sup>b</sup>	25,9	25,1	19,9	21,5	21,5

<sup>a</sup> Fiskalisches Jahr, endet jeweils am 30. September. <sup>b</sup> Offizielle Entwicklungshilfe <sup>c</sup> IWF Prognosen. Quellen: Lao Behörden und IWF.

Das Versagen des Transformationsprozesses, in Laos den Kern des sozialistischen Wirtschaftssystems zu reformieren, nämlich die Verflechtung zwischen staatlichen (häufig militärischen) Unternehmen, des Bankensystems (inklusive der Zentralbank) und des Ein-Parteien-Staates, trugen wesentlich zur gesamtwirtschaftlichen Instabilität der letzten fünf Jahre bei. Deren Einfluss auf Einkommen und Ausgaben des Staatshaushaltes nährte zudem fiskalische Hinfälligkeit und monetäre Instabilität. In Laos werden 80% der Entwicklungsausgaben durch ausländische Hilfe finanziert. Dies erlaubt ein Haushaltsdefizit zwischen 4 und 5% des BIP und eine Auslandsverschuldung von mehr als 70% des BIP. Zeitweiliger Kontrollverlust über die Haushaltslage führt zu geldpolitischer Finanzierung des Defizits, dem Wiederaufkommen von Inflation und der Kapitalflucht aus der laotischen Währung.

### 3.2.7. Nachhaltigkeit

Ein wesentliches Ziel der laotischen Reformpolitik ist es, eine größere Wachstumsrate und verbesserte Lebensstandards zu erwirtschaften, um die politische Legitimität des Regimes zu sichern. Ökologische Aspekte finden nur geringe Erwähnungen, vor allem von Seiten der Gebergemeinschaft (besonders bei bilatera-

len Gebern wie Deutschland und Schweden) und Umweltschutzvereinigungen. Zwei Beispiele veranschaulichen dies. Das erste betrifft die *Entwaldung (deforestation)*. Der Anteil bewaldeter Flächen am Territorium Laos' ist in den letzten fünfzig Jahren von 70% auf 40% zurückgegangen. Unkontrollierter Holzabbau, nicht zuletzt von den Unternehmen des Militärs, hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Sie gibt zuständigen Behörden aber nur sporadisch Anlass zur Besorgnis. Ein weiteres Beispiel betrifft die Konstruktion eines Wasserkraft-Staudamms (Nam Theun 2) für den Energieexport nach Thailand. Dem Projekt wurde anfangs nur eine geringfügige ökologische Betrachtung gewidmet und nur unter dem Druck von Umweltschutzorganisationen und einigen Geldgebern wurde die ökologische Nachhaltigkeit des Projekts untersucht.

Laos ist nur geringfügig mit Humankapital ausgestattet. Die durchschnittliche Bildungsdauer der Bevölkerung ist niedrig und einem großen Teil der Bevölkerung fehlen die für eine Arbeit im Industrie- oder Dienstleistungssektor notwendigen Grundkenntnisse. Diese Situation ist das Resultat des über lange Zeit begrenzten Einsatzes von Ressourcen für den Bildungssektor von Seiten der Regierung.

Ein weiterer Faktor ist die Flucht qualifizierter Erwerbstätiger nach der kommunistischen Machtergreifung 1975. Zwischen 1994 und 1995 sowie 1999 und 2000 sanken die öffentlichen Bildungsausgaben von 3 auf 1,8% des BIP. In der gleichen Periode fielen die öffentlichen Ausgaben für Bildung von 11,7 auf 9% der gesamten öffentlichen Ausgaben. Als Reaktion auf den Druck der Gebergemeinschaft und zum Zwecke einer größeren Anlehnung an die Ziele der Armutsreduzierung stiegen die Bildungsausgaben seither leicht an. Sie sind in Laos weiterhin deutlich niedriger als in seinen Nachbarländern und überwiegend auf die Grundausbildung ausgerichtet (55% aller Gesamtausgaben).

Höhere Bildung genießt eine niedrigere Priorität, lediglich 8% aller Bildungsausgaben wurden für diesen Zweck (sowie Forschung) ausgegeben – verglichen mit 16% in China und 22% in Vietnam. Erst 1995 begann die Regierung die unterschiedlichen Einrichtungen für höhere Bildung zur National University of Laos (NUOL) zusammenzuführen, der einzigen Universität des Landes. Das Ausbildungsniveau an der NUOL ist sehr niedrig, selbst wenn es sich seit 1995 aufgrund des technischen und finanziellen Engagements der Gebergemeinschaft, vor allem der Asiatischen Entwicklungsbank, verbessert hat. Im Jahr 2000 besaßen nur 2% aller Lehrer an der NUOL einen Ph.D. und diesen oftmals von vietnamesischen oder sowjetischen Universitäten. Forschung an der NUOL ist embryonisch. Ge-

messen an internationalen Standards schneidet das laotische Bildungssystem schlecht ab, was sich wiederum negativ auf die erworbenen Fähigkeiten und das von den Arbeitskräften akkumulierte Humankapital auswirkt.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Aufgrund der schwachen politischen Legitimität des Regimes und der ethnischen Heterogenität des Landes sieht sich der Staat Laos realen Problemen bei der Einhaltung staatlicher Einheit und dem Ausbau nationaler Identität ausgesetzt. Einer dieser die nationale Einheit bedrohenden Faktoren ist der Widerstand einiger Hmong-Gruppen gegen die kommunistische Regierung. Ende der neunziger Jahre führte die Hmong-Rebellion einige Attacken aus dem Hinterhalt entlang der Straße zwischen Viangchan und Luang Phrabang aus. Die Intensität der Attacken schwächte aber zu Beginn dieser Dekade ab.

Am 5. Februar 2003 kam es allerdings zu einem erneuten Hinterhalt, in dessen Verlauf zehn Personen, zwei davon Touristen, getötet wurden. Die wahren Motive und die Identität der Bewaffneten bleiben aber weiterhin unbekannt. Im Jahr 2000 erbat die Regierung von Laos angesichts einer eskalierenden Hmong-Rebellion in der Provinz Xiang Khouang militärische Hilfe Vietnams. Vietnamesische Truppen nahmen an der Operation teil, von der laotischen Regierung wird dies jedoch bestritten.

Sämtliche Machtstrukturen bleiben in Laos weiterhin eng verknüpft und unterliegen der Kontrolle der LRVP. Politische Partizipation ist auf ein Minimum reduziert. Anlässlich der Wahlen zur Nationalversammlung 2002 kann eine marginale Verbesserung festgestellt werden. Im Vergleich zu den Wahlen von 1997 erhöhte sich die Anzahl der von der Partei vor-ausgewählten Kandidaten in Relation zur Anzahl der zu vergebenen Sitze (166 Kandidaten für 109 Sitze). Dies gab den Wählern eine kleine, obgleich sehr begrenzte Möglichkeit, zwischen verschiedenen Kandidaten zu unterscheiden. Wie die Partizipation des Volkes und der öffentliche Beratungsprozess in Verbindung mit dem Nam Theun 2 Wasserkraft-Projekt veranschaulicht, ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Entwicklungsprojekte unter dem Druck der Gebergemeinschaft angestiegen.

Auswärtige Hilfe hat wesentlich zur Stärkung des rechtlichen Ordnungsrahmens beigetragen, eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit konnte sie aufgrund fehlender Ressourcen für den Ausbau des Justizwesens und unbotmäßiger Einfluss-

nahme auf die Überwachung der Gesetze aber nicht (oder nur ansatzweise) bewirken.

(2) *Marktwirtschaft*: Ausgehend von einem bereits sehr niedrigen Niveau weisen die Entwicklungsindikatoren eine zu vernachlässigende Verbesserung auf. Dies trifft ebenfalls auf die Indikatoren zum Bildungsniveau und der gesellschaftlichen Rolle der Frau zu. Der Gini-Index wurde das letzte Mal 1997-1998 erstellt und es ist nicht möglich, seine Veränderung während der zu untersuchenden Periode festzustellen. Jedoch lassen die unterschiedlichen Anteile der verschiedenen Wirtschaftszweige am Wachstum vermuten, dass die Ungleichheit zwischen den Provinzen und den Haushalten (und zwischen der privilegierten LRVP-Hierarchie und dem Volk) zugenommen hat.

In Laos leben 31% der Bevölkerung von weniger als einem US-Dollar pro Tag und 77% von weniger als zwei. Das institutionelle Umfeld hat sich Ende der neunziger Jahre stark verschlechtert, vor allem in makroökonomischen Politikfeldern (Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik) und in der Politik gegenüber auswärtigen Direktinvestitionen. Zu Beginn dieser Dekade konnte sich die makroökonomische Situation leicht verbessern, aber die der volkswirtschaftlichen Fragilität zugrunde liegenden institutionellen und strukturellen Ursachen blieben erhalten, so dass gegen Ende 2002, Anfang 2003, wieder gesamtwirtschaftliche Instabilität einkehrte.

Die Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Situation hatte nur geringen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Es verblieb bei 5%. Zwei Faktoren erklären diese Diskrepanz zwischen volkswirtschaftlichen Größen und der Höhe des Wachstums. Erstens ist aufgrund der großen Rolle des Subsistenzanbaus in der Landwirtschaft das Wirtschaftswachstum in Laos zumindest kurzfristig von makroökonomischen Ungleichgewichten abgekoppelt. Im Endeffekt sind klimatische Bedingungen bedeutender für landwirtschaftliche Produktion als die Stabilisierungspolitik. Zweitens ist es bekannt, dass offizielle Statistiken die landwirtschaftliche Produktion in Laos und ihre Ergebnisse zu hoch einschätzen und das tatsächliche Wirtschaftswachstum somit niedriger ist als die offizielle Rate. 1999 schätzte der IWF zum Beispiel das reale BIP-Wachstum auf 5%, zwei Prozentpunkte niedriger als offiziell angegeben (7,3%).



## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Laos leidet unter verschiedenen strukturellen Schwächen, die dazu tendieren, das Land in einer Form von Armutsfalle festzuhalten und die Transformation des Landes hin zu Demokratie und Marktwirtschaft zu unterwandern. Diese Armutsfalle setzt sich aus niedrigen realen Einkommen, schlechter Ausstattung mit Humankapital (vor allem der Bildungsstand der Bevölkerung), unterentwickelter Infrastruktur und großen räumlichen Unterschieden in der Ausstattung mit Infrastruktur und Humankapital zusammen. Eine Art kumulativer Prozess ist zu beobachten, in welchem die Komponenten der Armutsfalle interagieren und das Land in die Gruppe der Länder mit dem niedrigsten Einkommen einschließen.

Schlechte Ausstattung mit Humankapital und Infrastruktur verursacht ein niedriges Niveau von Pro-Kopf-Einkommen und Produktion. Ein niedriges Einkommensniveau resultiert dann in einer zu geringen Spar- und Investitionsquote und begrenzt somit das Potential für Produktivitätssteigerungen. Dieser Prozess ist noch dramatischer in entlegenen Gegenden des Landes, speziell im Norden, wo niedrige Einkommen die Anreize, nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten auszuweiten sowie die Entwicklung von Stadt-Land Verbindungen einschränken.

Die wachsende Ungleichheit zwischen den Regionen in Verbindung mit ethnischer Fragmentierung hat zu einem Anstieg sozialer und ethnischer Spannungen beigetragen. Von Zeit zu Zeit macht sich die politische Führungsspitze diese ethnischen Spannungen und Konflikte (echte oder potentielle) zu Nutzen, um politischen und institutionellen Stillstand zu rechtfertigen. Der Mangel an politischer Liberalisierung und Machtverteilung, Rechenschaftspflicht und der fehlende Ausbau regionaler (ethnischer) Eigenständigkeit kann anderen Hindernissen mit größerer struktureller und historischer Ausprägung zugewiesen werden.

Ein Hindernis ist der Mangel an zivilgesellschaftlichen Traditionen, wie durch die Tatsache veranschaulicht wird, dass die überwältigende Mehrheit der NGOs in Laos aus dem Ausland kommt. Ein anderes ist der geringe Grad der Teilnahme am öffentlichen Leben (nur 1,5% der Bevölkerung gehören der LRVP an). Ein drittes ist das Fehlen jeglicher historischer Erfahrung von Rechtsstaatlichkeit. Ein letztes betrifft die knappen humanen, administrativen und materiellen Ressourcen. Dies beeinflusst zwar nicht das Ziel einer Demokratisierung, aber die Geschwin-

digkeit einer möglichen demokratischen Transformation und den Aufbau demokratischer Institutionen.

## **5.2. Zielsicherheit**

Die Führungsriege der Partei entscheidet meistens in Verbindung mit einem Parteikongress über die langfristige Strategie der laotischen Regierung. Der Siebte Parteikongress präsentierte einige wirtschaftspolitische Zielsetzungen und einige begleitende Maßnahmen. Wie zu erwarten, unternahm die Partei keinen Schritt in Richtung einer Mehrparteien-Demokratie. Die oberste wirtschaftspolitische Zielsetzung ist ein Wachstum des BIP von 7%. Die Analyse der zu diesem Zweck notwendigen Maßnahmen blieb unter Erwähnung fortgesetzter markt-orientierter Reformen (ohne detaillierte Betrachtung), der Förderung privater Aktivitäten, der Mobilisierung menschlicher Ressourcen, der Verbesserung der Transportinfrastruktur und der Beendigung der Praxis kurzfristiger Bodenausbeutung in der Landwirtschaft (slash-and-burn practices) eher vage.

Das Wachstumsziel muss als unerreichbar betrachtet werden, denn Laos' Landwirtschaft (die Landwirtschaft generiert die Hälfte des BIP) ist von Subsistenzanbau geprägt. Dieser erzeugt von Natur aus kein oder nur sehr langsames Wachstum. Der Kongress legte zwei zusätzliche Zielsetzungen vor: die Verdreifachung des Pro-Kopf-Einkommens sowie die Beseitigung der Armut bis 2020, wobei Letztere bis 2005 um die Hälfte reduziert werden soll. Aufgrund eines demographischen Wachstums von jährlich 2,8% können diese Zielsetzungen ebenfalls als unrealistisch angesehen werden, denn mit dieser Rate wird sich die Bevölkerung bis zum Jahre 2025 verdoppelt haben. Die dominante Form der Armut in Laos ist ländliche Armut, und die Armutsbekämpfung auf dem Lande erfordert langfristige Strategien zur Verbesserung des Bildungsstands, des Gesundheits- und Ernährungsstandards und der Infrastruktur.

Die Regierung scheint nicht in der Lage zu sein, realistische Zielsetzungen mit angemessenen begleitenden Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen. Wirtschaftspolitik besteht in Laos überwiegend aus Ad-hoc-Maßnahmen, die als Reaktion auf Notsituationen und Druck der internationalen Gebergemeinschaft eingeführt werden. Genuine nationale strategische Prioritäten finden selten die Unterstützung einer kohärenten und konsistenten Reformpolitik. Dies bedeutet, dass Politiken und Maßnahmen oftmals entgegengesetzte Wirkungen entfalten. Die geldpolitische Finanzierung des Bewässerungsprogramms zur Erlangung von Au-

tarkie im Reisanbau zum Beispiel wirkte einer anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzung, nämlich makroökonomischer (Preis- und Wechselkurs-) Stabilität entgegen. Die Verwirklichung des letzten Ziels war notwendig, um ein attraktives Investitionsklima zur Sicherung ausländischer Direktinvestitionen zu schaffen. Die Unzuverlässigkeit der Regierung im Erreichen gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen impliziert eine geringe Erwartungssicherheit und somit ein hohes politisches Risiko für wirtschaftliche Akteure, das Investoren abschreckt und einem Wachstum entgegensteht.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung von Laos nutzt die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen weitgehend in einer für wirtschaftliche Entwicklung und Transformation zur Marktwirtschaft ungenügenden Weise. Aus historischen Gründen sind personelle Ressourcen in Laos knapp und oftmals falsch eingesetzt. Rekrutierungsverfahren für öffentliche Posten favorisieren Parteimitglieder oder parteinahe Kandidaten anstelle von Kandidaten im Besitz der erforderlichen Fähigkeiten.

Politische Erwägungen und klientelistische Netzwerke (inklusive familiärer Strukturen) spielen eine entscheidende Rolle in der Besetzung hoher Beamtenstellen, sind aber auch für eher gewöhnliche Positionen innerhalb der Bürokratie von Bedeutung. Die Existenz eines Patronage-Systems mit gut etablierten Clanstrukturen bewirkt, dass die Regierung wenig qualifizierte Angestellte nach dem Zufallsprinzip über die Ministerien verteilt, ohne deren Verdienst und Qualifikation für die jeweiligen Posten zu prüfen.

Für die ineffiziente Nutzung finanzieller Ressourcen in Laos gibt es eine Menge Beispiele: chronische und große Haushaltsdefizite, hohe Staatsschulden, undurchsichtige Planung und Implementierung des Regierungsbudgets, finanzielle Unterstützung für strauchelnde und Unterstützung für fehlgeleitete staatliche Geschäftsbanken und Unternehmen. Diese schlechte Nutzung finanzieller Ressourcen spiegelt zum Teil den übergeordneten Status der Verwaltung wider, eine Erbschaft aus der zentralwirtschaftlichen Periode, die schlecht an die Bedürfnisse einer Transformation zur Marktwirtschaft angepasst wurde. Dies gilt für die Zentralverwaltung, aber noch mehr für die Regional- und Bezirksverwaltungen, die seit dem Jahre 2000 über größere finanzielle und wirtschaftliche Autonomie verfügen.

Vor anderthalb Jahrzehnten begann Laos ein umfassendes Reformprogramm, dessen Hauptziel in der Entwicklung einer privaten und für internationalen Wettbewerb geöffneten Marktwirtschaft bestand. Aufgrund der Opposition konservativer Gruppen innerhalb der Partei und falsch bewerteter struktureller Hindernisse einer schnellen Transformation wurden nur Teile des Programms implementiert. Die Regierung konnte ihre Reformziele in Feldern wie der Privatisierung staatlicher Unternehmen, der Modernisierung des Bankensystems, gesamtwirtschaftlicher Stabilität und der Ausdehnung des Privatsektors nicht realisieren. Volkswirtschaftliches Missmanagement und die Schwierigkeiten, die einer Transformation des laotischen Wirtschaftssystems entgegenstanden, hatten eine negative Auswirkung auf die Qualität staatlicher Eingriffe, besonders im Bereich des Bildungswesens und anderer sozialer Felder.

Die Verschlechterung öffentlicher Dienstleistungen wird sehr wahrscheinlich erhebliche Einschränkungen des zukünftigen Wachstums und zukünftiger Entwicklungsschritte zur Folge haben. Eine politisch-ökonomische Begründung für die schlechte Qualität staatlicher Intervention sind die fortbestehenden klientelistischen Netzwerke und die Herausbildung einer Art „Verhandlungswirtschaft“ mit mächtigen Interessengruppen, die oftmals mit der politischen Führungsspitze verbunden sind und den öffentlichen Entscheidungsprozess für sich vereinnahmen haben. Undurchsichtige Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmen, der Mangel an politischem Wettbewerb, eine schwache Zivilgesellschaft und das Fehlen demokratischer Referenzen innerhalb der politischen Führung – all diese Faktoren interagieren und bringen die Transformation zur Marktwirtschaft in Laos zum Stillstand oder verlangsamen sie zumindest erheblich.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die Wirtschaftspolitik in Laos hat spät auf die Konsequenzen der Asienkrise reagiert und das Transformationsprogramm nur zögerlich an das neue wirtschaftliche Umfeld angepasst. Aus diesem Grund hat die Krise Laos schwerer getroffen als die Nachbarländer. Ein Grund für die verspätete politische Antwort war die ideologische Zwangsjacke, die die laotische Führungsspitze davon abhielt, schnell und angemessen auf die Krise zu reagieren. Die Wirtschaftspolitik passte sich schließlich unter dem Druck der Gebergemeinschaft an.

Ein weiterer Grund ist die Furcht vor mächtigen Interessengruppen (wie die staatlichen Unternehmen und Banken oder die Laotische Volksarmee), die von der

Krise getroffen wurden und von finanzieller Unterstützung und anderen Hilfsleistungen der Regierung profitierten. Der langsame und schlechte Entscheidungsprozess der politischen Kader Laos' im Umgang mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten illustriert sicherlich ihre begrenzte Lernfähigkeit und mangelnde politische Klugheit und Qualifizierung. Es zeigt ebenfalls, dass die Regierung in Laos nicht genug Autorität besitzt, um sich gegenüber eingesessenen Interessen durchzusetzen.

Ausarbeitung und Implementierung von Politiken sind häufiger das Ergebnis politisch-wirtschaftlicher Erwägungen als die einer Analyse möglicher Effekte auf die Allokation von Ressourcen. Ein Faktor, der im Falle von Laos wesentlich zu diesen Umständen beiträgt, ist der Mangel an politischem Wettbewerb und die Schwäche der Zivilgesellschaft.

### **5.5. Konsensbildung**

Der laotische Reformprozess war ausschließlich auf wirtschaftliche Reformen ausgelegt. Es gibt keinen bedeutenden politischen Akteur innerhalb des Landes, der für die Einführung einer Mehrparteien-Demokratie eintritt. Der lebhafteste Widerstand zu einer politischen Öffnung geht aus dem militärischen Netzwerk hervor, das von einer Art Vetomacht aufgrund seiner starken Position innerhalb der Parteihierarchie profitiert. Andererseits gibt es einen Konsens der Hauptakteure, sich einer Form der Marktwirtschaft anzunähern. Dies wird als notwendig betrachtet, um die realen Einkommen und den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern und damit die Legitimität des kommunistischen Regimes auszubauen. Zugleich erscheint es notwendig, den der politischen Führung nahe stehenden Interessengruppen wirtschaftliche Privilegien zu gewährleisten, z. B. Konzessionen für den Holzeinschlag und Handelsrechte für die Unternehmen des Militärs.

Es gibt klare Linien ethnischer, regionaler und religiöser Spaltungen in der laotischen Gesellschaft. Diese Spaltungen lösen gelegentlich Spannungen aus und in einigen Fällen auch bewaffnete Konflikte. Die Regierung von Laos (und die LRVP) hat sich zu verschiedenen Gelegenheiten der Idee verpflichtet, dass Laos ein multiethnischer Staat ist. Dies wird formell von der Verfassung bestätigt. Weiterhin werden alle Religionen formell toleriert, selbst wenn von Zeit zu Zeit religiösen Minderheiten gewisse Rechte verweigert werden.

Letztendlich hat die Regierung 2000 einen Dezentralisierungsprozess zur Stärkung der regionalen Selbstbestimmung eingeleitet. Es verbleiben jedoch große Unterschiede in Fragen des Zugangs zu Bildung und sozialen Dienstleistungen und, allgemeiner, bezüglich der geographischen Verteilung öffentlicher Ausgaben. Die Regierung hat diese ungleiche räumliche Verteilung öffentlicher Ausgaben und Dienstleistungen bisher nicht problematisiert. Im Gegenteil, der Niedergang der öffentlichen Finanzen führte zu einer Verschlechterung des Bildungswesen in einigen Regionen, vor allem in abgelegenen Gegenden, und hat damit das Risiko einer Eskalation ethnischer und regionaler Spannungen im Land verschärft.

Zu einem gewissen Grad spiegelt die ungleiche räumliche Verteilung der Ausgaben die ethnische Fragmentierung wider sowie die geringe Bereitschaft der buddhistischen Laoten aus der Tiefebene, welche die Mehrheit der Bevölkerung (60%) und der herrschenden Elite stellen, sich mit der nicht-buddhistischen, meistens *animistischen* Bevölkerung solidarisch zu zeigen. Diese ungleiche Bereitstellung öffentlicher Güter (Bildung, Gesundheit, Straßen etc.) verhindert in Laos die Anhäufung sozialen Kapitals und eine ausgewogene sozioökonomische Entwicklung.

## 5.6. Internationale Zusammenarbeit

Der Kollaps der kommunistischen Regime in Zentral- und Osteuropa und das Ende ihrer finanziellen Unterstützung beschleunigten den Reformprozess in Laos in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Die Notwendigkeit alternativer Hilfsquellen in Kombination mit dem ideologischen Vakuum, das auf den Zusammenbruch des Kommunismus folgte, zwang die laotische Führung, den von der internationalen Gebergemeinschaft, vor allem jenen der Weltbank und des Währungsfonds befürworteten Modus marktorientierter Reformen zu akzeptieren. Die Rolle der multilateralen Geldgeber wurde gegen Ende des Jahrzehnts parallel zur Militarisierung der politischen Elite und dem volkswirtschaftlichem Missmanagement merkbar abgeschwächt.

Die Beziehung zu den multilateralen Gebern wurde 2001 mit der Bereitstellung einer „Fazilität für Armutsreduzierung und Wachstum“ (Poverty Reduction and Growth Facility) des Währungsfonds und der Finanzierung von Infrastrukturprojekten seitens der Weltbank wieder aufgenommen. Bilaterale Geber wurden ebenfalls in Projekte zur marktorientierten Transformation aufgenommen (vor allem in Feldern wie Steuererhebung, Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungsreform). Der

potentiell positive Einfluss ausländischer Hilfsleistungen an Laos (20% des BIP) auf den Transformationsprozess ist allerdings durch schlechtes Regieren und einen Mangel an genuiner Überzeugung für marktorientierte Reformen seitens der laotischen Führung begrenzt.

Defizitäre Koordination zwischen den Geberländern und eine zu geringe Absorptionsfähigkeit aufgrund mangelnder Kapazitäten werden ebenfalls zur Erklärung der geringen Renditen bilateraler Hilfsleistungen angeführt. Seit Beginn des Jahrzehnts versucht die laotische Regierung, an Glaubwürdigkeit bei den internationalen Gebern zu gewinnen. Ein Beispiel ist die Ausarbeitung des „Nationalen Programms zur Beseitigung der Armut“ (National Poverty Eradication Programme, NPEP), von dem erwartet wird, dass es die Unterstützung der Gebergemeinschaft erhält und dieser den Eindruck vermittelt, die laotische Regierung sei ein verlässlicher Partner.

Von Zeit zu Zeit bringen die Geberländer ihre Besorgnis über Menschenrechtsverletzungen, Geheimniskrämerei der Regierung und mangelnde Demokratie zum Ausdruck. Sie zögerten bisher aber, ihren wirtschaftlichen Einfluss zur Förderung von Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und marktorientierter Demokratie vollends geltend zu machen. Mit Hilfe des kommunistischen Vietnams, dessen ideologischer und politischer Einfluss in Laos weithin spürbar ist, hat es die laotische Regierung erfolgreich verstanden, sich einer politischen Liberalisierung zu widersetzen. Es ist langfristig jedoch unklar, ob der Einparteien-Staat die Mitgliedschaft in der ASEAN und die unvermeidbare Auseinandersetzung mit den demokratischen Institutionen und modernen Medien der anderen Mitgliedstaaten überstehen wird.

## **6. Gesamtbewertung**

(1) *Gegenwärtige Situation:* Laos im Jahre 2003 kann als ein autoritärer Einparteien-Staat mit ungewisser staatlicher und nationaler Identität beschrieben werden. Das Militär und alte Parteimitglieder, die sich gegen eine Teilung der Macht und eine Mehrparteien-Demokratie stellen, sind die dominanten Kräfte innerhalb der politischen Elite und entscheiden über die Reformagenda. Eine bedeutsame Transformation des politischen Systems findet nicht statt, die Medien verbleiben unter der strengen Kontrolle der Kommunistischen Partei.

Der Grad öffentlicher Partizipation ist niedrig, ein Netz unabhängiger Assoziationen zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System existiert nicht. Der rechtliche Ordnungsrahmen ist weiterhin unterentwickelt, allerdings gibt es mittlerweile eine Verfassung und nationale Grundgesetze (Zivil-, Straf-, Unternehmens-, Arbeits- und Familienrecht). Eine Trennung der Macht, wie sie die Verfassung von 1991 vorsieht, existiert in der Praxis nicht. Die Staatsgewalten sind in Laos interdependent und in hohem Maße von der LRVP abhängig. Aus diesem Grunde schränken der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sowie die unbotmäßige Einflussnahme auf Richter und Beamte die Reichweite und Effektivität der Rechtsstaatlichkeit beträchtlich ein. Die Zentral- und Provinzverwaltungen sind schlecht an die Erfordernisse einer marktwirtschaftlichen Demokratie angepasst, Vorstellungen von Transparenz und Rechenschaftspflicht haben in den öffentlichen Sektor keinen Einzug erhalten.

Laos' Wirtschaft besteht heute aus einem vom Subsistenzanbau dominierten Landwirtschaftssektor mit geringer Produktivität und nur sehr begrenzt wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektoren, in die markt-orientierte Reformen kritische Einschnitte gemacht haben. Außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors ist eine Art „Verhandlungsökonomie“ entstanden, die unperfekten Wettbewerb in Sektoren, in denen wenige Firmen einen großen Anteil an der heimischen Produktion halten, mit starken Interessengruppen auf nationaler und regionaler Ebene (wie z. B. Netzwerke zwischen Politik und Militär), mit Transparenzmangel in den Beziehungen zwischen Staat und Unternehmen, mit einer schwachen Zivilgesellschaft und einem Ein-Parteien-Staat mit starkem Einfluss der Kommunistischen Partei auf die Wirtschaftspolitik kombiniert. Konsequenzen dieser gestörten Marktwirtschaft sind die Multiplikation von der persönlichen Bereicherung dienenden Aktivitäten, eine große Bedeutung politischer Erwägungen in der Umsetzung der Wirtschaftspolitik, eine fiskalische „stop-and-go“-Haltung und eine eventuelle finanzielle und monetäre Zerbrechlichkeit.

(2) *Wegstrecke:* Im Großen und Ganzen ist die Transformation zu Marktwirtschaft und Demokratie in Laos im Untersuchungszeitraum zum Stillstand gekommen. Das Ergebnis des Siebten Parteitags zementierte die strenge Hand, mit der Konservative und das Militär an der Macht festhalten. Interne Kämpfe innerhalb der Partei, soziale und ethnische Unruhen und der Aktivismus der laotischen Auslandsopposition haben die staatliche und nationale Identität vor Herausforderungen gestellt, bisher aber ohne Konsequenzen für das Festhalten der kommunistischen Führungsspitze am Ein-Parteien-Staat.



Während der langen Vorbereitungen zum Siebten Parteitag bemerkten einige ausländische Beobachter moderate Anzeichen einer politischen Öffnung. Sie kam allerdings nicht in Veränderungen innerhalb der Regierung oder der Parteihierarchie zum Ausdruck. Gewisse Fortschritte sind jedoch in der Transformation des rechtlichen Ordnungsrahmens und des Verwaltungssystems zu erkennen, die oftmals mit Hilfe und auf Druck der Gebergemeinschaft erzielt wurden. Es besteht aber weiterhin eine große Diskrepanz zwischen formellen Fortschritten und realer Implementierung, vor allem die Rechtsstaatlichkeit und eine Teilung der Macht betreffend.

In der gleichen Periode haben sich markt-orientierte Reformen merkbar verlangsamt, mit negativen Auswirkungen für die volkswirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ein erstes Anzeichen dafür ist die Reform des Bankensystems, das heißt, die Verschärfung budgetärer Einschränkungen und eine Re-Kapitalisierung der staatlichen Geschäftsbanken, die bereits mehrere Male verschoben wurde. Ein zweites betrifft die Unabhängigkeit der Zentralbank in Laos, die von der Regierung niemals vollständig anerkannt wurde und das Primat der Politik über monetäre Stabilität zur Folge hat. Zu Beginn des Jahrzehnts konnten die laotischen Entscheidungsträger den schlimmsten makroökonomischen Ungleichgewichten mit der Hilfe multilateraler Geber entgegenwirken. Strukturelle Reformen kehrten scheinbar auf die Reformagenda zurück.

(3) *Management*: Die Managementleistung der politischen Führungsspitze während der letzten fünf Jahre muss als schlecht bezeichnet werden. Eine Transformation hin zu Demokratie wurde niemals in die Wege geleitet. Die geringfügigen Verbesserungen demokratischer Institutionen, die im Laufe des Untersuchungszeitraums aufkamen, sind überwiegend auf den Druck der Gebergemeinschaft zurückzuführen. Der wirtschaftliche Transformationsprozess hat gegen Ende der neunziger Jahre an Glaubwürdigkeit verloren, diese neuerdings aber wieder etwas zurückgewonnen. Dies genügte allerdings nicht, um die Meinung der internationalen Gemeinschaft über die Verlässlichkeit der laotischen Führung in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu verbessern.

Es gibt zahlreiche Beispiele einer klar verschlechterten Managementleistung gegenüber der vorangehenden fünfjährigen Periode: gesamtwirtschaftliches Missmanagement, eine schwache Ausbeute in der Korruptionsbekämpfung, schlechte Verwendung der großen auswärtigen Hilfsaufwendungen, geringe Erfolge in der Verbesserung des Bildungsstands und der Gesundheitsfürsorge sowie verschärfte soziale und ethnische Spannungen.

## **7. Ausblick**

Der Gesamteindruck, der aus dieser Analyse des Transformationsprozesses zu Demokratie und Marktwirtschaft in den vergangenen fünf Jahren hervorgeht, ist negativ. In Laos gibt es keine unumkehrbaren Anzeichen eines Wandels hin zu einem demokratischen System (mehrere Parteien, Trennung der Macht, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit). Die Partizipation des Volkes bleibt embryonisch. Lediglich geringfügige Veränderungen in der institutionellen Effizienz der Regierung sind festzustellen. Des Weiteren vollzieht sich die Transformation zur Marktwirtschaft sehr langsam, negativ beeinflusst von makroökonomischen Turbulenzen. Angesichts der gegenwärtigen Situation in Laos sind die strategischen Schlüsselaufgaben demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen mittelfristig noch umfassender geworden und es ist problematisch, Einzelne isoliert zu betrachten.

Echte Fortschritte auf dem Weg zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie werden kaum ohne effektive Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Teilnahme auf nationaler und lokaler Ebene (Provinzen und Distrikte), Teilung der Macht, Pressefreiheit, gesicherte Eigentumsrechte, verschärften Wettbewerb von heimischen und ausländischen Unternehmen und gesamtwirtschaftlicher Stabilität zu erreichen sein. All diese lassen sich nur schwer verwirklichen, vor allem, weil es der gegenwärtigen Führung an genuiner Bereitschaft zu diesen Aufgaben mangelt und weil es heute keine politischen Kräfte innerhalb des Landes (und der LRVP) gibt, die diese wirtschaftlichen und vor allem politischen Reformen vorantreiben könnten. Was die Entwicklung zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie betrifft, sind die Aussichten für Laos daher düster.