

Sri Lanka

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,8 / Marktwirtschaft: 3,4)		6,2	Ergebnis Management-Index		5,8
Politisches System	semi-präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße		18,8 Mio.
Wahlbeteiligung	-		BIP p. c. (\$, PPP)		3.180
Frauenanteil im Parlament	4,4 %		Arbeitslosenquote		7,8% (2000)
Bevölkerungswachstum^a	1,3 %		HDI		0,730
Größte ethnische Minderheit	12,6 %		UN-Education Index		0,82
			Gini-Index		34,4 (1995)
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

In den Untersuchungszeitraum fällt die Wiederwahl von Staatspräsidentin Kumaratunga bei den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen 1999, die sie sogleich zur Wiederaufnahme ihres Projektes einer föderalen Friedenslösung für den ethnischen Konflikt und zur Bitte um norwegische Vermittlung zwischen den Konfliktparteien nutzte. Es fallen in diesen Zeitraum weiter die etwas mühseligen Versuche, mit der Opposition zu einem Konsens über die nötige Verfassungsänderung für eine föderale Lösung zu kommen. Und darüber hinaus ist die weitere Eskalation der kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen tamilischen Rebellenorganisationen (hauptsächlich der LTTE) und dem srilankischen Militär zu nennen, die keine Seite endgültig für sich entscheiden konnte, die aber – bei langsam ansteigendem Druck der Bevölkerung für eine Friedenslösung und bei zunehmender internationaler Ächtung der LTTE – Waffenstillstand und anschließende Friedensverhandlungen brachten.

Diese wurden erleichtert durch den Wahlsieg der nun kompromissbereiten People's Alliance sowie angekündigte internationale Unterstützung, erschwert aber durch die Kohabitation von Präsidentin und Regierung mit unterschiedlicher Lagerzugehörigkeit. Wirtschaftlich war der Untersuchungszeitraum durch fortgesetzte marktorientierte Reformen (auf bereits hohem Niveau), allerdings auch kritische Zuspitzung der Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite sowie nachlassende wirtschaftliche Dynamik geprägt.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess in Sri Lanka verlief stark zeitversetzt. Allgemeine, freie und faire Wahlen gab es schon (seit 1931) unter der britischen Kolonialverwaltung, die Ceylon ein demokratisches Staatswesen britischer Prägung und in diesem Muster sozialisierter lokaler Gentleman-Politiker hinterließ. Diese gingen mit dem Erbe auch zunächst vorsichtig um, schufen eine pluralistische Verfassung, die ausreichenden Schutz der unter den Briten bildungsmäßig begünstigten tamilischen Minderheit garantierte.

Die Opposition mobilisierte freilich bald die singhalesische Bevölkerungsmehrheit zur Revision des pluralen Staatscharakters, setzte die faktische Einsprachigkeit im staatlichen Verkehr durch (1956), mediatisierte die christlichen Schulen, erhob mit der nächsten Verfassung (1971) den Buddhismus zur Staatsreligion und erschwerte den Tamilen später auch noch den Hochschulzugang. Damit war der Grundstein für die politische Radikalisierung der Tamilen und den späteren Bürgerkrieg gelegt. Der Wahlsieg der konservativen UNP 1977 brachte die nächste Verfassung, die ein semi-präsidentielles System und begrenzte Dezentralisierung des Einheitsstaates vorsah. Dies konnte den eskalierenden ethnischen Konflikt nicht mehr eindämmen, der zunächst mit Ausnahmegesetzen und dem massiven Einsatz des Militärs gegenüber den zunehmend schlagkräftiger organisierten tamilischen Rebellengruppen, später durch erbetenen Einsatz einer indischen Friedenstruppe (1987) und das Angebot quasi-föderaler Lösungen (Einrichtung von Provinzräten) an die Minderheit einzudämmen versucht wurde.

Das demokratische Erbe wurde weiterhin durch die verfassungsmäßig fragwürdige Verlängerung der Amtsdauer des gewählten Parlaments, Manipulation von Wahlterminen, durch quasi permanente Verhängung des Notstands und – vornehmlich gegenüber der ab Ende der 80er Jahre wieder gewaltsam agierenden Partei rebellierender singhalesischer Jugendlicher – durch Einsatz paramilitärischer Verbände im Innern und durch systematische Missachtung der Menschenrechte beschädigt. Zunehmende Erschöpfung der Bürgerkriegsparteien (Militär und LTTE) führten nach 11-jährigen Auseinandersetzungen unter der seit 1994 regierenden linken Koalition der People's Alliance zum ersten formalen Waffenstillstand, der allerdings nach wenigen Verhandlungsrunden von der LTTE einseitig aufgekündigt wurde.

In den folgenden Jahren verfolgte die Regierung eine Doppelstrategie: Ausarbeitung einer föderalen Verfassungslösung bei gleichzeitiger Intensivierung des militärischen Drucks auf die tamilischen Rebellen. Ersteres scheiterte am wahltaktisch

motivierten Widerstand der Opposition, Letzteres an der Kampfkraft der LTTE. Der Wahlsieg der UNP Ende 2001, die internationale Ächtung der LTTE und die norwegische Vermittlung brachten Anfang 2002 ein Waffenstillstandsabkommen, das bis heute gehalten und von Friedensverhandlungen (in Thailand und Norwegen) abgelöst wurde.

Sri Lanka erbt von den Briten eine relativ funktionierende Plantagenwirtschaft, ein schon relativ entwickeltes und aus diesem Bereich finanziertes Sozialsystem, aber eine vergleichsweise undynamische Landwirtschaft und eine schwach diversifizierte Industrie. Die Plantagen wurden in immer stärkerem Maße auch zur Finanzierung einer importsubstituierenden, staatswirtschaftlichen Industrie und zur Expansion der Bewässerungslandwirtschaft genutzt, später verstaatlicht. Diese Strategie war mit zunehmenden Leistungsbilanzdefiziten, daher wachsenden Importrestriktionen, Exportschwäche und geringer Vermehrung der Arbeitsplätze verbunden. Letzteres führte in Kombination mit einem hohen Ausstoß gut ausgebildeter Jugendlicher zum ersten Jugendaufstand 1971.

Die konservative Regierung läutete 1977 eine Wende ein, wertete die Rupie ab, baute das Instrumentarium zur Exportförderung aus, richtete freie Produktionszonen ein, schaffte den größten Teil der Preiskontrollen ab und legte ein massives Programm zum Ausbau der Bewässerung und zur Steigerung der Stromproduktion auf. Damit gelang eine deutliche, aber verschuldungsfördernde Stimulierung der Wirtschaft. Bald wurden aber, trotz der Intensivierung des Bürgerkriegs, die Reformen flächendeckend fortgesetzt, das Privatisierungsprogramm intensiviert, der öffentliche Dienst reformiert, der Güter- und Kapitalverkehr mit dem Ausland weiter liberalisiert. Dieser Kurs wurde auch durch die Machtübernahme der einstmaligen sozialistischen Partner der People's Alliance nicht unterbrochen.

Sri Lanka wurde fälschlicherweise als Land angesehen, das schon früh eine grundbedürfnisorientierte Strategie verfolgt habe. Kostenlose staatliche Bildungs- und Gesundheitsleistungen sowie Subventionen für Güter des Grundbedarfs wurden zwar schon früh eingeführt, diese aber keineswegs auf die ärmere Bevölkerung konzentriert. Zudem wiesen die staatlichen Leistungen eine Schlagseite zu Ungunsten der Basisdienste auf. Dennoch verbesserten sie die Sozialindikatoren nachhaltig auf ein Niveau, das den wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Landes deutlich übertraf und immer noch übertrifft.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Sri Lanka hat bei der teilweisen Wiederherstellung seiner einstmals relativ beispielhaften demokratischen Ordnung in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Defizite sind vor allem im Bereich Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zu konstatieren.

3.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Sri Lanka durchaus. Dies gilt zunächst in der Frage des nationalen Zugehörigkeitsgefühls, die zumindest von Teilen der Srilanka-Tamilen negativ beantwortet wird. Dies zumindest so lange, wie keine echte föderale Revision des Staatsaufbaus stattgefunden hat. Faktisch besitzen nicht alle Bürger die gleichen Staatsbürgerrechte; diese waren und sind in den Konfliktregionen und insgesamt gegenüber tamilischen Jugendlichen eingeschränkt. Eine saubere Trennung von Religion und Politik ist nicht gegeben; dagegen spricht die Tatsache, dass der Buddhismus als Staatsreligion verankert ist, Mönchsorden staatlich gefördert werden (ebenso wie buddhistische Universitäten) und den Friedensprozess lange Zeit erfolgreich zu torpedieren vermochten.

Das Militär steht zwar unter verfassungsmäßig eindeutiger Kontrolle, konnte sich aber im Verlauf des Bürgerkrieges und wegen zahlreicher Ausnahme Gesetze sowie der Aushebung einer Special Task und von Heimwehren stark verselbständigen und hat die Militarisierung des ethnischen Konflikts nachhaltig gefördert. Dazu kommen extrakonstitutionelle Privatarmeen der Politiker, die an die Stelle staatlicher Strafverfolgung traten, und die Proliferation des Waffenbesitzes im Lande. Mit der administrativen Effizienz steht es nicht zum Besten: der öffentliche Dienst ist immer noch maßlos aufgebläht, dient als Arbeitsmarktpuffer, und die Rekrutierung erfolgt weitgehend nach Kriterien politischer Affinität bzw. klientelistisch.

(2) *Politische Partizipation*: Sri Lanka kennt seit der Unabhängigkeit eine vergleichsweise sehr hohe Wahlbeteiligung (meist über 80%), die auch unter gewaltbereiten Boykottinitiativen kaum gelitten hat. Mehrmals fand ein einigermaßen friedlich verlaufender Machtwechsel durch Wahlen statt, die allerdings nicht selten unfriedlich vonstatten gingen und hinsichtlich ihrer Terminierung von der Regierung manipuliert oder gar ausgesetzt wurden. Kandidaten sahen und sehen

sich sowohl in den tamilischen Gebieten wie im Süden des Landes einem (abnehmenden) Risiko ausgesetzt, Opfer politischer Anschläge zu werden.

Die Medien sind seit den 70er Jahren unter faktischer staatlicher Kontrolle, was ihre Effektivität unterminiert hat. Kritische Berichte über das Regierungshandeln, Korruption oder Ähnliches sind selten. Heute ist die Hälfte der Zeitungen unter Kontrolle der Regierung, der Rest unter Kontrolle der Opposition. Immer wieder wurde die Zensur über in- und ausländische Journalisten verhängt, vornehmlich im Zusammenhang des Bürgerkrieges. Überdies gab es häufiger tätliche Angriffe auf oppositionelle Journalisten.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Auch in Bezug auf die Gewaltenteilung gab es nach der Unabhängigkeit eine Rückentwicklung. Die Einführung des semi-präsidentiellen Systems 1977 hat zu einer erheblichen Zentralisierung der Macht und Exekutivlastigkeit geführt, das Parlament wurde zwischenzeitlich zu einem Abnickorgan degradiert, Abgeordnete wurden zur Unterzeichnung undatierter Rücktrittserklärungen genötigt. Dies verstärkte sich noch durch die Tatsache, dass der Präsident als Führer der Mehrheitspartei agierte, hat sich aber seit der Zeit der Kohabitation (2001) gebessert. Die Gewaltenteilung ist weiter dadurch eingeschränkt, dass die Hälfte der Parlamentsabgeordneten gleichzeitig ein Ministeramt wahrnimmt, damit gleichsam zwei Hüte trägt.

Die Unabhängigkeit der Justiz erodierte etwas seit der Verfassungsreform von 1977. Ein Urteil des Obersten Gerichtshofes zur Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen kann mit einer 2/3-Mehrheit im Parlament für nichtig erklärt werden. Dieses Gericht wurde überdies mit Parteigängern der Regierung besetzt, die auf die Vorgängerverfassung eingeschworenen Richter in den Ruhestand geschickt. Der Präsident ist auch befugt, spezielle Untersuchungskommissionen einzusetzen, deren Empfehlungen von der Justiz nicht mehr in Frage gestellt werden können. Die Einschüchterung einfacher Richter wurde zur Routine.

Das Niveau der Korruption ist einigermaßen moderat, beachtlich jedoch bei Beschaffungen und staatlichen Transfers. Die gesamte Verwaltung unterliegt allerdings massiven parteipolitischen Über- und Eingriffen.

Die Beachtung der Menschenrechte hatte unter dem Bürgerkrieg erheblich gelitten. Nach 1983 wurden die Sicherheitskräfte mit Ausnahmegenehmigungen und Sondervollmachten ausgestattet, der Norden und Osten des Landes stand unter monatlich erneuerten Notstandsrechten. Dazu kamen die Aufstellung einer wenig

kontrollierten und disziplinierten Special Task Force (aus arbeitslosen Jugendlichen, denen Land versprochen wurde) und von Heimwehren in Neusiedlerkolonien. Zusammen mit der ohnedies im Bürgerkrieg eintretenden politischen Verrohung erklären diese Ausnahmeverfahren das massive Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen, Folterungen und das Verschwindenlassen Verdächtiger.

Dazu kam, dass die Tätigkeit internationaler Menschenrechtsorganisationen im Lande unterbunden wurde und angezeigte Verletzungen der Menschenrechte durch später eingerichtete nationale Kommissionen ohne Konsequenzen blieben. Das Ausmaß der Korruption ist moderat, bei staatlichen Beschaffungen aber auch nicht ganz unbeachtlich. Bedenklicher ist eher die allgemeine Politisierung der Abgabe öffentlicher Leistungen, der Rekrutierung von Personal im öffentlichen Dienst und der Mittelallokation für lokal finanzierte Entwicklungsprogramme.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen waren mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit, der mangelnden Wahrung der Menschenrechte und gewalttätiger Auseinandersetzungen im Vorfeld eines drohenden Wahlsieges der Opposition einigermaßen stabil. Die jeweils nur schwache und instabile Mehrheit der regierenden Koalition war nicht geeignet, weiter reichenden Plänen zur ethnischen Befriedung zur Durchsetzung zu verhelfen. Dazu kamen als Blockadeeffekt konkurrierende Profilierungsversuche von Präsidentin und parteipolitisch anders zusammengesetzter Regierung in der Kohabitationsphase. Gesellschaftlich sind demokratische Verfahren die Einzigen, die Legitimität verschaffen. Sie werden rhetorisch von niemandem in Frage gestellt, praktisch aber teilweise unterlaufen. Die Wahlbeteiligung ist hoch; Wähler nehmen auch hohe Risiken in Kauf, um ihre Stimme abzugeben.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Sri Lanka verfügt über ein relativ stabiles, aber reichlich zersplittertes Parteiensystem, wobei sich die Zersplitterung auf die linken und tamilischen Parteien konzentriert. Die parteipolitische Polarisierung ist geringer, als die revolutionären Parteietiketten vermuten ließen, sie ist in der ethnischen Frage aber beachtlich. Die parteiliche Partizipationsrate der Bevölkerung ist hoch, genaue Angaben sind aber nicht verfügbar. Die Parteidisziplin ist mäßig, entsprechend hoch sind Erosionstendenzen vor allem bei den kleineren Parteien.

Auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist hoch (ca. 45%), die Gewerkschaften sind betrieblich organisiert, größtenteils Kollateralorganisationen der Parteien (mit Ausnahme der Plantagenarbeitergewerkschaften, die zu Parteien mutierten) und in ihrer Bewegungsfreiheit im öffentlichen Sektor eingeschränkt. Dennoch ist das Niveau der Arbeitsauseinandersetzungen nicht unbeachtlich. Die Unternehmervverbände sind vergleichsweise schlagkräftig und unterstützen die Reform- und Versöhnungspolitik. Darüber hinaus existiert ein breites Spektrum von NGOs, die sich sozial- und friedenspolitisch engagieren.

Die Zustimmung der Bevölkerung zu demokratischen Normen ist generell hoch, nicht jedoch bei einigen Gruppen, auf die es bei einer Friedenslösung ankommt (Rebellenorganisationen, nationalistische Kreise der Bevölkerungsmehrheit) und die die Interessenkonflikte eher gewalttätig lösen wollen. Dessen ungeachtet verfügt das Land mit einer großen Anzahl sozial-, menschenrechts- und friedenspolitisch engagierter NGOs über ein hohes Sozialkapital von allerdings nur selten interethnischem Zuschnitt.

3.2. Marktwirtschaft

Sri Lanka stellt heute eine weitgehend nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierende Ökonomie dar. Transformationsdefizite bestehen noch im Bereich des Finanzsektors, bei der Reform des öffentlichen Dienstes und beim Abbau der exzessiven Haushaltsdefizite.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein – gemessen am wirtschaftlichen Entwicklungsstand – vergleichsweise hohes Niveau an. Der HDI liegt deutlich über dem vergleichbarer Länder, allerdings mit rückläufigem Abstand. Grundlegende soziale Exklusion durch Bildung oder geschlechtsspezifische Faktoren existieren kaum. Absolute Armut ist allerdings weit verbreitet und hat vermutlich Anfang der 90er Jahre noch zugenommen (auf 25% der Bevölkerung), wobei sich diese auf bestimmte Provinzen konzentriert, die ohnedies am schlechtesten mit öffentlicher sozialer Infrastruktur versorgt sind.

Zu diesem betrübnlichen Ergebnis haben die mangelnde Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung, insbesondere aber die Folgen des Bürgerkrieges im Norden und Osten (inklusive der Binnenflucht) beigetragen. Ende der 90er Jahre soll die absolute Armut nach nicht ganz vergleichbaren Daten wieder

rückläufig gewesen sein. Sie konzentriert sich auf den landwirtschaftlichen Bereich (inklusive der Plantagen) und Menschen mit geringer Bildung. Sie hat also auch eine ethnische Komponente (die Plantagen sind nach wie vor am schlechtesten mit sozialer Infrastruktur versorgt), kaum aber eine geschlechtsspezifische Ausprägung, da die Sozialindikatoren zwischen Männern und Frauen nicht mehr divergieren, allerdings Einkommensunterschiede fortbestehen.

Die Vermögens- und Einkommensverteilung ist mäßig ungleich, hat sich in den letzten Jahren aber etwas verschlechtert. Arbeitslosigkeit trägt nur in geringem Maße zu Armut bei, da vor allem gut ausgebildete Arbeitskräfte aus wohlhabenderen Familien länger arbeitslos sind.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die einstmals enorme staatliche Regulierungsdichte wurde verringert, die Diskriminierung ausländischer Investitionen vollständig beseitigt. Liberalisierungsdefizite bestehen insbesondere noch in Bezug auf das Arbeits- und Bodenrecht, die Verpreisung öffentlicher Leistungen und die Kommerzialisierung staatlicher Unternehmen. Der Außenhandel ist weitgehend dereguliert, die Zölle wurden unlängst auf zwei Standardraten (von 10 bzw. 25%) reduziert.

Mit Indien wurde kürzlich ein Freihandelsabkommen vereinbart, 300 Produkte können in diesem Rahmen bereits zollfrei importiert werden. Sri Lanka weist insgesamt das freieste Handelsregime der Region auf. Ähnliches gilt für das Investitionsregime, das vereinheitlicht worden ist und in Bezug auf ausländische Investitionen eher mit einem Zuviel an Anreizen aufwartet. Aufgrund des geringen Umfangs der Volkswirtschaft dominieren wenige Unternehmen zwangsläufig die meisten Industriesektoren, ein Umstand, der allerdings durch die starke Reduktion der Einfuhrzölle – und damit die wachsende Konkurrenz durch ausländische Unternehmen – stark in seiner Bedeutung gemindert wird.

Die Banküberwachung wurde 1998/99 gestärkt, die Reservehaltung vermindert, ein Markt für längerfristige Staatsanleihen entwickelt sich. Die Regierung hat „performance contracts“ mit den beiden Staatsbanken abgeschlossen, die den Markt nach wie vor dominieren und hohe Intermediationskosten aufweisen. Sie halten ein hohes Maß nicht einbringlicher Forderungen (15-20% der gesamten Forderungen), obwohl sie bereits zweimal rekapitalisiert wurden. Die staatliche

Versicherungsgesellschaft kommt für mehr als 70% der inländischen Versicherungsgeschäfte auf, die zwei größten Pensionsfonds werden öffentlich verwaltet und stellen dem privaten Sektor nur im geringen Umfang Mittel zur Verfügung. Die Zinsraten gingen 2001 deutlich zurück, real sind sie aber immer noch recht hoch. Dafür sind vor allem ein hohes Fiskaldefizit sowie nicht einbringliche Forderungen verantwortlich.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde eine konsistente Wechselkurs- und Geldpolitik betrieben; konsequenterweise sind die einstmaligen hohen Inflationsraten trotz massiven Haushalts- und geringerem Zahlungsbilanzdefizit auf einen recht niedrigen Stand gefallen. Bedingt durch verzögerte Anpassung öffentlicher Preise, die Expansion der staatlichen Beschäftigung, wirtschaftlichen Abschwung und hohe Verteidigungsausgaben sind die Zahlungsbilanzdefizite bis 2001 auf ein krisenhaft hohes Niveau gestiegen, die Währungsreserven auf ein kritisches Maß gesunken. Das mit dem IWF vereinbarte Anpassungsprogramm hat aber bereits Besserung gebracht. Die Auslandsverschuldung ist nominal beachtlich, wegen des konzessionären Charakters der aufgenommenen Schulden bereitet der Schuldendienst allerdings kaum Probleme.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und Eigentumserwerb sind in den Bereichen Industrie und Dienstleistungen hinreichend gesichert. Anders stellt sich die Lage im landwirtschaftlichen Bereich dar: 80% der Agrarfläche gehört dem Staat, ist aber überwiegend an private Bauern verpachtet. Deren Rechte am Land sind schlecht definiert, ein Teil des Landes darf nicht verkauft werden, das Katasteramt ist unterbesetzt. Dies schränkt die Mobilität erheblich ein. Die Landrechte sollen jetzt reformiert, Restriktionen bei Verkauf und Verpachtung beseitigt werden.

Die Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen ist gut vorangekommen. Unter einer eigenständigen Behörde wurden die Plantagen, Teile von Air Lanka, ein Stahlunternehmen, Hotels, Agrarunternehmen u. a. entstaatlicht. Dies brachte der Regierung auch beträchtliche Privatisierungserlöse. Seit 1999 ist eine Verlangsamung zu beobachten; insbesondere die Restrukturierung der drei größten, stark

defizitären und hoch verschuldeten Staatsbetriebe (für den Bustransport, die Stromproduktion und das Genossenschaftswesen) kommt nicht richtig voran.

Die Arbeitsgesetze sind umfassend und rigide, Entlassungen praktisch unmöglich in Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten. Die Löhne im formalen Sektor liegen vergleichsweise hoch, im öffentlichen Dienst (im niedrig qualifizierten Bereich) liegen sie über denen der Privatwirtschaft. Dies alles hat die Segmentierung des Arbeitsmarktes gefördert und die Beschäftigung gedrückt.

3.2.5. Welfare Regime

Sri Lanka verfügte traditionell über ein ausgesprochen fortschrittliches, flächendeckendes System sozialer Versorgung. Nicht umsonst liegen die Sozialindikatoren immer noch deutlich über denen vergleichbarer Länder. Dazu kommen schon früh eingeführte Nahrungsmittelsubventionen, die Ende der 70er Jahre in Nahrungsmittelmarken umgewandelt wurden, sowie etliche (investive und konsumptive) Programme zur Armutsreduktion.

Dieses historische Erbe ist aber einer gewissen Erosion ausgesetzt worden. Dies hat erstens damit zu tun, dass die Mittelzuweisung relativ stagnierte, die gesundheitliche Versorgung aber (aufgrund des starken epidemiologischen Überganges zu den degenerativen Krankheiten) immer teurer wurde. Ähnliches gilt für das Bildungswesen: Universale Einschulung ist praktisch gegeben, Geschlechtsdifferenzen beim Bildungszugang gibt es nicht, die aufgewendeten öffentlichen Mittel reichen aber für den Ausbau des Hochschulwesens und die Qualitätssteigerung der Ausbildung nicht aus.

Die geringe Zahl von Studienplätzen stellt sich als wichtiges Nadelöhr der Karriere dar; Schüler aus ärmeren Schichten (die von den „falschen“ Schulen kommen) werden faktisch diskriminiert. Die staatlichen Armutsprogramme haben aus politischen Gründen stets viel zu viele Nutznießer (meist die Hälfte der Bevölkerung) gekannt, die Mittelverteilung war in starkem Maße politisch beeinflusst, Arme selbst partizipierten nicht an der Organisation der Programme. Für die wirklich Bedürftigen (Witwen, Kriegswaisen etc.) blieb entsprechend wenig übrig.

3.2.6. Leistungsstärke

Trotz des Bürgerkriegs ist die srilankische Wirtschaft 1990-2000 mit Raten von 5% p. a. gewachsen, bedingt durch die Dynamik der Exporte (bei Rohstoffen und Fertigwaren), nicht unerhebliche ausländische Investitionen (sowie EZ-Transfers), damit eine recht hohe Investitionsquote (von meist 25% und darüber) sowie die marktfreundliche Wirtschaftspolitik bei moderater Inflation. Bedingt durch den anhaltenden Bürgerkrieg (der keine höhere Steigerung der ausländischen Investitionen erlaubte) und wirtschaftspolitische Transformationsdefizite ist das mögliche Wachstumspotential des Landes nicht ausgeschöpft worden.

Anfang des Jahrtausends begann sich die Lage durch weltwirtschaftliche Rezession, Dürre und geringere Ankünfte von Touristen deutlich zu verschlechtern, 2001 wurde ein Wirtschaftsabschwung von 1,4% verzeichnet. Rezessionsbedingt sanken aber auch die Importe deutlich und minderten dadurch das Leistungsbilanzdefizit. Die Krise zeigte aber die nach wie vor hohe Verwundbarkeit der srilankischen Wirtschaft v. a. im Kontext des fortgesetzten Bürgerkrieges.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Die Umweltdegradation in Sri Lanka hat ein ernstes Ausmaß erreicht, auf dem Lande vor allem durch Abholzung und Bodenerosion, Bewirtschaftung von Reservaten und die Verwendung von Brennholz zum Kochen. Dies ist mit abträglichen Folgen für die Biodiversität, die Wasserreinheit und die Erhaltung der Korallenriffe verbunden. Der Wasserverbrauch ist enorm, weil die Gestehungskosten nur sehr begrenzt an die Bauern weitergegeben werden. Konsequenterweise stehen die Felder häufig unter Wasser, versalzen und versumpfen. Der natürliche Wald ist auf Restbestände geschrumpft. Insgesamt sollen sich die Umweltschäden pro Jahr auf 2,5% des BIP belaufen. Die Regierung hat inzwischen einen umfassenden Umweltaktionsplan vorgelegt und erhebliche Flächen als Reservate ausgewiesen.

Die soziale Nachhaltigkeit der srilankischen Entwicklung wurde bislang vor allem durch die massive Auswanderung tamilischer Fachkräfte beeinträchtigt, sie leidet ferner an stagnierenden Aufwendungen für die soziale Infrastruktur, insbesondere am unzureichenden Ausbau des Hochschulwesens und dabei auch einer seit Jahrzehnten anhaltenden geisteswissenschaftlichen Schlagseite. Staatliche Investitio-

nen in die Forschung sind unbeachtlich, die Infrastruktur weist erhebliche Defizite im Energie- und Transportsektor auf.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Wesentliches Konsolidierungshemmnis der Demokratie war der Bürgerkrieg. Schon vor dem Waffenstillstand machte die Regierung aber endlich Ernst mit Schritten zum ethnischen Ausgleich. Zu nennen ist besonders das vorgelegte Programm zur Föderalisierung des Landes, das deutlich über frühere Vorschläge hinausging, aber wegen Widerstandes der Opposition nicht umgesetzt werden konnte; zweitens das neue Sprachprogramm für die Schulen, das bilingualen Unterricht vorsieht (ab Anfang 2000).

Zudem besserte sich die Menschenrechtslage im Norden und Osten des Landes durch betont vorsichtiges Auftreten des Militärs. Etwa 2/3 der geflüchteten Bevölkerung konnten schon wieder zurückkehren. Übergriffe des Militärs auf Zivilisten waren aber immer noch zu verzeichnen, ebenso wie willkürliche Verhaftungen. Das Notstandsrecht lief im Juli 2002 aus, das Antiterrorgesetz wurde aber nach wie vor angewendet. Die Zensur wurde gelockert, die Kriegsberichterstattung sah sich aber immer noch Behinderungen ausgesetzt.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für den Untersuchungszeitraum eine leichte Verbesserung auf allerdings bereits recht hohem Stand. Das Wachstum blieb trotz politischer Instabilität und Bürgerkrieg in den 90er Jahren erstaunlich hoch (pro Kopf 3,9% p. a.), schwächte sich aber 2000/01 deutlich ab.

Die Einkommens- und Vermögensverteilung blieb nahezu unverändert. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich weiter verbessert, allerdings durch die politische Instabilität mit vermindertem Tempo. Mit dem Bereitschaftsabkommen des IWF und der Aussicht auf ein Ende des Bürgerkrieges wurden eine Reihe weit reichender Reformen in Aussicht gestellt, die – sofern sie umgesetzt werden – Sri Lanka zu einem wirtschaftlich sehr freien Land machen würden.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,733	0,727	0,57	0,83	4,9%	2.979
2000	0,730	0,726	0,58	0,82	4,4%	3.180

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (P)
Wachstum des BIP in %	4,7	4,3	6,0	-1,4	3,1
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-2,8	8,6	19,9	-12,7	5,1
Importwachstum in %	-35,5	28,4	34,0	-12,1	7,8
Inflation in % (CPI)	9,4	4,7	6,2	14,2	9,6
Arbeitslosigkeit in %	9,2	8,9	7,6	7,8	8,5
Haushaltsdefizit in % des BIP	-9,2	-7,5	-9,9	-10,9	8,9
Leistungsbilanzdefizit in Mio. \$	-225	-563	-1066	-272	-467

Quellen: Central Bank of Sri Lanka, Annual Report 2001, Colombo, 2002 und dies., Recent Economic Developments, Colombo, Nov. 2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das hohe gesellschaftliche Entwicklungsniveau, der vergleichsweise hohe Bildungsstand, die marktorientierte Politik seit 1977 und ihre Effekte haben die massiven politischen Transformationsprobleme etwas dämpfen können. Sie liegen in dem sich intensivierenden ethnischen Konflikt begründet, der wiederum eine Folge kompetitiver populistischer Mobilisierung in der Demokratie war. Mit dieser Erblast, einem zunehmend weniger friedenswilligen Opponenten (der bestens ausgerüsteten und motivierten LTTE), gewaltbereiten Jugendlichen im Süden, einem eher unglücklich verfassten Regierungssystem, das der Opposition wenig Anreiz zur Kooperation bot, und einigen weniger gravierenden Hindernissen hatte die Regierung zu kämpfen. In den letzten fünf Jahren war der Schwierigkeitsgrad für die politisch-ökonomische Transformation demnach hoch.

Die internationalen Bedingungen haben die politische Transformation erleichtert (internationale Ächtung der LTTE, Stimmungsumschwung nach den Anschlägen vom 11. September); überdies stand mit dem ehemaligen norwegischen Außenminister ein fähiger Mediator zur Verfügung. Dazu kam intern der wachsende Druck der Zivilgesellschaft (insbesondere der Unternehmerschaft) als *Movens* einer Friedenslösung. Wirtschaftlich haben sich die Umweltbedingungen für die Transformation in Sri Lanka im Beobachtungszeitraum eindeutig verschlechtert, angesichts der bereits weit vorangetriebenen Reformen sind die Schwierigkeiten aber dennoch als moderat einzustufen.

5.2. Zielsicherheit

An Zielsicherheit bei der wirtschaftlichen Transformation hat es im Beobachtungszeitraum lange gemangelt. Im Vorgriff diverser Wahlen war der übliche Populismus zu konstatieren, der sich in der Aufschiebung nötiger Preisanpassungen, einer massiven Erhöhung der Löhne im öffentlichen Dienst (um 21%), der Verlangsamung des Privatisierungsprogramms und einem überbordenden Haushaltsdefizit niederschlug. Letztere war natürlich auch durch die eskalierenden Verteidigungslasten bedingt. Strukturreformen in Schlüsselbereichen unterblieben. Mit dem Haushaltsentwurf 2001 und dem anschließenden Bereitschaftsabkommen mit dem IWF hat sich dies grundlegend geändert, wobei der Regierung krisenbedingt allerdings auch kaum eine andere Wahl blieb.

Der neue, straffe Haushalt brachte das freie Floaten der Währung, die Verschiebung nicht-prioritärer Ausgaben, die Einführung der Mehrwertsteuer auf breiter Basis, die Vereinfachung des Steuersystems und einen Einstellungsstopp im öffentlichen Sektor. Versprochen wurden die komplette Reform des Arbeitsrechts und der Abbau der Überregulierung von privaten Investitionen. Öffentliche Preise wurden im Frühjahr 2002 angepasst. Das Übereinkommen mit dem IWF dürfte somit sowohl einen mächtigen Impuls für weitere Reformen gesetzt als auch ausreichende Erwartungssicherheit bei sozialen Akteuren geschaffen haben.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung hat zumindest bis unlängst die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen bei der Transformation nicht besonders effektiv genutzt. Der öffentliche Sektor wurde personell stark aufgebläht, das Personal der Staatsunter-

nehmen und -behörden wuchs (trotz geringer werdender Aufgaben) mit einer phänomenalen Rate. Zusammen mit entsprechend steigenden Verteidigungslasten gerieten die Haushaltsdefizite schlicht aus dem Ruder, die interne Verschuldung wuchs mit einer Rate von 18% p. a., der Staat verdrängte ganz offenkundig private Investitionen. Er konnte im Übrigen wegen eskalierender laufender Kosten kaum noch investiv tätig sein. Auch sozialpolitisch war die Ressourcennutzung ineffektiv: Die Streuverluste bei den Armutsprogrammen waren massiv, die Verteilung der Leistungen extrem politisiert und partizipationsarm. Man könnte zuletzt auch darüber spekulieren, ob die Ressourcen im Bürgerkrieg effektiv eingesetzt wurden. Der Misserfolg gegenüber einem vielfach kleineren Gegner und hohe Desertionsraten sprächen eigentlich dagegen.

Dies soll nun fast alles anders werden. Es wurde ein Überwachungsausschuss für die Staatsbetriebe eingerichtet. Überflüssiges Personal soll abgebaut, die Preise sollen angepasst, Manager sollen ohne politische Einflussnahme bestellt werden. Löhne im öffentlichen Dienst werden künftig von einer unabhängigen „salary commission“ festgesetzt, überflüssige Behörden werden bereits abgebaut.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Wenn es die Umstände erlaubten, war die wirtschaftliche Reformpolitik in Sri Lanka konsistent, umsichtig und vorausschauend. Dies gilt insbesondere für Krisenzeiten und akteursbezogen für die sehr marktfreundliche, ausgleichende Politik der Zentralbank, in geringerem Umfang auch für die Politik des Finanzministers. Instabile Mehrheiten und kompetitiver Populismus haben die Gestaltungsfähigkeit jedoch fast ebenso eingengt wie der fortlaufende Bürgerkrieg. Politisch fand lange Jahre eher ein Rückfall in vordemokratische politische Verhaltensweisen statt. Maximalistische Positionen (die sture Verteidigung des Einheitsstaates) gegenüber dem Bürgerkriegsopponenten, chauvinistische Anbiederung der beiden großen Parteien an nationalistische Kreise und bedenkenloser Einsatz von Gewalt gegenüber dem jeweiligen politischen Gegner waren kennzeichnend.

In den letzten Jahren ist aber durchaus eine zunehmende Lernfähigkeit der srilankischen Regierung und der ganzen politischen Klasse des Landes zu konstatieren. Die wiederholten Anläufe von Regierungen unterschiedlicher Prägung zu einer Friedensregelung seit 1995, dabei auch das zunehmende Eingehen auf die Statusinteressen des eigentlich geächteten Gegners sprechen ebenso dafür wie – wirtschaftspolitisch – das nunmehr sehr weit gehende, selbst verantwortete Reform-

konzept unter der Ägide eines Anpassungskredits vom IWF. Mangelhaft war in jüngster Zeit eher die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung bei politischen/wirtschaftlichen Reformvorhaben. Dies scheint sich unter der Allianz nationaler und internationaler Kräfte für den Frieden signifikant geändert zu haben.

5.5. Konsensbildung

Die wesentlichen politischen Akteure stimmen über das Reformziel bei der wirtschaftlichen Transformation überein, sie halten auch alle weiteren, marktorientierten Strukturreformen für erforderlich. Differenzen gibt es allenfalls über die Geschwindigkeit und Tiefe der wirtschaftlichen Reformen. Wesentliche gesellschaftliche Hindernisse stehen diesen auch nicht im Wege, Blockaden sind im Wesentlichen der Politik, konkret instabilen Mehrheiten der Regierung und konkurrierendem Populismus geschuldet.

Nahezu jede gesellschaftliche Gruppierung in Sri Lanka würde auch zustimmen, dass ethnischer Friede eine essentielle Voraussetzung für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt darstellt und dass es daher darauf ankomme, den Bürgerkrieg definitiv zu beenden. Uneinig waren sich gesellschaftliche Gruppen aber darin, welche Konzessionen den tamilischen Rebellen zu machen sind, konkret, wie viel vom singhalesisch-buddhistischen Einheitsstaat zu opfern und welche Kompetenzen – in einem künftigen Föderalstaat – den Provinzen zukommen und wie diese abgegrenzt werden sollen. Die Blockadegruppen einer diesbezüglich großzügigeren Friedenslösung sind in den letzten zwei Jahren eindeutig schwächer geworden.

Entsprechend hat auch die Regierung einen hohen Beitrag zur Versöhnung der beiden Volksgruppen in Aussicht gestellt: Alle Flüchtlinge und Staatenlose sollen Personalausweise bekommen, für Menschenrechtsbeschwerden werden Distriktsombudsmänner geschaffen, bilinguale Schulen sollen stärker gefördert, die Schulbücher auf Versöhnung ausgelegt werden. Schon nach Abschluss des Waffenstillstandes wurde die Versorgung der internen Flüchtlinge mit Nahrungsmitteln und Nothilfe aufgenommen, an der Rehabilitation wurden auch die wichtigsten NGOs beteiligt. Zuletzt ist auch ein Programm zur gesellschaftlichen Reintegration der Ex-Kombattanten vorgesehen. Die Regierung hat der LTTE nach Abkommensabschluss freie politische Tätigkeit im Norden und Osten gestattet, ein Entgegenkommen, das diese zur Ausschaltung politischer Gegner nutzte und das der Regierung viel interne Kritik einbrachte. Dies alles nährt die nicht unberechtigte Hoffnung, dass es der Regierung mit dem Frieden ernst ist.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die verbesserte wirtschaftliche Bilanz 2002 steht in engem Zusammenhang mit dem Bereitschaftsabkommen, das die srilankische Regierung mit dem IWF ausgehandelt hat und das sehr weit reichende Reformen sowie eine massive Verringerung von Haushalts- und Leistungsbilanzdefizit vorsieht. Die Übereinkunft zeigt somit Reform- wie auch Kooperationsbereitschaft der Regierung ebenso wie beim parallelen Länderhilfsabkommen mit der Weltbank. Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf den Waffenstillstand und die Friedensverhandlungen zwischen Regierung und LTTE waren beim Geberforum in Oslo bislang eher verhalten, vermutlich, weil man erst Beweise für nachhaltige Friedensbereitschaft sehen will. In der Vergangenheit hat das sehr komplexe öffentliche Beschaffungswesen die Absorptionskapazität für EZ und die Effizienz der Durchführung deutlich reduziert. Dies soll jetzt mit der Einrichtung unabhängiger EZ-Konten und von Programmbudgets deutlich besser werden.

Die srilankische Regierung hat in den letzten Jahren keine Zweifel an ihrer außenpolitischen Orientierung oder internationalen Vertragstreue aufkommen lassen. Sie hat im regionalen Umfeld meist kooperationsbereit agiert und war wichtige Kraft bei der Bildung und Belebung der südasiatischen Regionalgemeinschaft (SAARC).

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Sri Lanka wies im Beobachtungszeitraum keine besonders günstigen Ausgangsbedingungen auf. Finanziell war der Haushaltsspielraum des Zentralstaates durch steigende Verteidigungslasten und die höheren Kosten der Schuldenbedienung weitgehend aufgezehrt. Entsprechend schrumpfte der Spielraum für die Erhaltung des einst vorbildlichen staatlichen Sozialsystems und der Infrastruktur. Extern baute sich eine kritische Leistungsbilanzsituation auf, wirtschaftlich war insgesamt ein deutlicher Verlust an Dynamik festzustellen.

Politisch war in Bezug auf eine Lösung des Bürgerkrieges eine lähmende Blockade (zwischen den Parteien der Mehrheitsethnie) eingetreten, an eine militärische Lösung spätestens seit dem Vormarsch der LTTE auf die Halbinsel Jaffna nicht mehr ernsthaft zu denken. Politische Kollateralschäden des Bürgerkrieges waren auch die immer noch prekäre (sich langsam verbessernde) Menschenrechtslage,

die hohe Zahl von Binnenflüchtlingen und Emigranten, wirtschaftlicher Kollateralschaden die völlige Stagnation der Nord- und Ostprovinz.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Sri Lanka hat bei der teilweisen Wiederherstellung seiner demokratischen Ordnung in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Defizite sind v. a. im Bereich Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zu konstatieren. Der angelaufene Friedensprozess hat aber bei diesen Indizes bereits deutliche Besserung gebracht. Ökonomisch stellt Sri Lanka heute eine weitgehend nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierende Volkswirtschaft dar. Transformationsdefizite bestehen noch im Bereich des Finanzsektors, bei der Reform des öffentlichen Dienstes, des Arbeits- und Bodenrechts sowie vor allem beim Abbau der exzessiven Haushaltsdefizite. Diese sind mit Hilfe eines IWF-finanzierten Bereitschaftsabkommens nunmehr angegangen worden; erste Erfolge bei der binnen- und außenwirtschaftlichen Stabilisierung werden sichtbar.

(3) *Management:* Das Regierungshandeln bei der Rückgewinnung demokratischen Terrains ist insgesamt positiv zu bewerten, wenngleich die beiden großen Parteien Politik immer noch als Nullsummenspiel betrachten und der Versuchung verfassungsbezogener Manipulationen zum eigenen Geländegewinn nicht entraten. Das Management des Friedens ist aber eindeutig als ausgesprochen positiv zu bewerten; die Regierung hat erhebliche Vorleistungen erbracht und sich bei den Verhandlungen als beispiellos konstruktiv erwiesen. Man kann zwar einwenden, dass dies auch der eigenen Notlage geschuldet ist, frühere srilankische Regierungen in ähnlicher Lage hat dies allein aber kaum kompromissbereit gemacht.

Das Management der wirtschaftlichen Transformation war bis 2001 wenig glücklich, sondern durch Aufschieben nötiger Reformen und populistische Aktionen geprägt mit dem Ergebnis deutlich nachlassender wirtschaftlicher Dynamik. Seither ist eindeutige, auch extern induzierte Besserung zu konstatieren.

7. Ausblick

Die beiden srilankischen Bürgerkriegsparteien haben nach nahezu 20-jährigem militärischen Konflikt im Jahre 2002 zum ersten Mal ernsthaften Friedenswillen demonstriert. Der Waffenstillstand vom Frühjahr ist erstmals nicht ausschließlich zur Neubeschaffung von Waffen und zur Regeneration der Kräfte für einen erneuten Waffengang genutzt worden. LTTE und Regierung haben verbal (Verzicht auf

Separatstaat einerseits; Rückzug des Militärs und Angebot weit reichender Autonomie andererseits) enorme Zugeständnisse gemacht und sich bei den eigentlich schwierigen praktischen Fragen der Friedensumsetzung (Demilitarisierung, Interimsverwaltung, Wiederansiedlung der Flüchtlinge) erstaunlich kooperativ gezeigt.

Die srilankische Regierung agiert allerdings auch in einem ziemlich engen Zeitfenster, was die Friedenswilligkeit beflügelt haben mag. Die Mehrheit bröckelt, die Präsidentin kann demnächst das Parlament auflösen, wenn der Verlauf der Friedensgespräche nicht ihren Vorstellungen entspricht. Dies scheinen auch die tamilischen Rebellenorganisationen realisiert zu haben. Es wäre natürlich naiv, künftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Fortschritte allein von einem Friedensabkommen abhängig machen zu wollen. Dazu ist die unerledigte Reformagenda einfach zu umfangreich.

Politisch stehen auf der Tagesordnung weitere Verbesserungen bei Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte, sinnvollerweise auch die lange versprochene Revision des semi-präsidentiellen Regimes. Wirtschaftlich bräuchte der Frieden zunächst massive Wiederaufbaukosten, hauptsächlich für die Infrastruktur, die kriegszerstörte Fischerei und das Bildungswesen. Nicht alles kann von den Gebern erwartet werden, die zudem zunächst einmal abwarten, ob der Friedenswille dauerhaft ist. Zwischenzeitlich ist erheblicher Bedarf an Konsolidierung des Staatshaushaltes und weiterer Strukturreformen gegeben.