

Schafft Entwicklung Frieden in Sri Lanka?

Benedikt Korf

Die Unterzeichnung eines Waffenstillstands vor über einem Jahr hat in Sri Lanka noch nicht zu nachhaltigem Frieden geführt. Eher befindet sich das Land in einer Phase der Unsicherheit, ob die Übergangsphase erneute Kampfhandlungen oder eine Lösung des politischen Problems, welches dem Bürgerkrieg zugrunde liegt, bringen wird.

Ende April suspendierte die LTTE einseitig die Friedensverhandlungen, weil sie mit den bisherigen Fortschritten in der Normalisierung der Lebensbedingungen im kriegsversehrten Nordosten nicht zufrieden war und sich von einem Gebertreffen in Washington, das als Vorbereitung für Tokio galt, ausgeschlossen fühlte. In einem Brief an den Premierminister wies der LTTE-Chefunterhändler Anton Balasingham insbesondere auf die besondere Situation des Nordostens nach zwanzig Kriegsjahren und die zunehmende Enttäuschung der Bevölkerung über ausbleibende Verbesserungen in ihren unmittelbaren Lebensumständen hin.¹ Auch scheint die Führung der LTTE frustriert zu sein, daß auf ihr weitgehendes Zugeständnis, auf ein unabhängiges *Tamil Eelam* zu verzichten und eine föderale Lösung innerhalb des srilankischen Staates anzustreben, keine nennenswerten politischen Zugeständnisse von Seiten der Regierung folgten.² Im Juni machten die internationalen Geber auf einer Konferenz in Tokio Mittelzusagen in der Größenordnung von 4,5 Mrd. US-Dollar für einen Zeitraum von drei Jahren und dies, obwohl die LTTE sich einer Teilnahme verweigert hatte.

Feilschen um die Friedensdividende

Entwicklung und Friedensverhandlungen sind in Sri Lanka eng miteinander verknüpft. Ob dies eine sinnvolle Strategie zur Konfliktlösung ist, muß sich erst

noch zeigen. In einem Vortrag am *International Center for Ethnic Studies (ICES)* in Colombo hat Anfang des Jahres Dhananjayan Sriskandarajah den gegenwärtigen Verhandlungsprozeß analysiert und argumentiert, daß im bisherigen Verhandlungsprozeß zwischen Regierung und LTTE ökonomische Aspekte im Vordergrund gestanden hätten.³ Die Regierung unter Ranil Wickremasinghe wurde mit dem Versprechen gewählt, Frieden und Wachstum zu bringen. Nachdem die srilankische Volkswirtschaft erstmals in ihrer postkolonialen Geschichte im Jahr 2001 in die Rezession gefallen war, erhofften sich breite Bevölkerungsschichten und einflußreiche Wirtschaftskreise einen neuen Aufschwung als Folge einer Friedensdividende. Auf dieser Linie argumentierte der neugewählte Ministerpräsident, aber ebenso der Hauptverhandlungsführer der LTTE, Anton Balasingham. Die unmittelbaren Bedürfnisse der notleidenden Bevölkerung im Nordosten sollten erste Priorität in den Verhandlungen genießen, bevor die langfristigeren und substantiellen politischen Fragen der Gewaltenteilung, der Sicherheit und der Entwaffnung angegangen würden. Mit einer schnell wirksamen Friedensdividende sollten diejenigen auf beiden Seiten überzeugt werden, die dem Friedensprozeß noch zögernd gegenüberstehen. Bislang sind nach dem politisch wichtigen Zugeständnis der LTTE, auf die Forderung nach einem *homeland* außerhalb des srilankischen Staates zu verzichten, noch wenig konkrete Festlegungen zu erkennen, wie ein von den Verhandlungspartnern angestrebtes

föderales System aussehen soll. Mit anderen Worten: Eine konkrete politische Lösung des Konfliktes erscheint noch in weiter Ferne. In der Zwischenzeit haben verschiedene bi- und multilaterale Geberorganisationen substantielle Hilfszusagen gemacht, um den Wiederaufbau im kriegszerstörten Nordosten zu unterstützen. Die Frage, die sich nun vor allem stellt, ist, wie diese Gelder *sinnvoll* ausgegeben werden können. Hier müssen institutionelle Regelungen gefunden werden, die verhindern, daß die schwachen Organisationskapazitäten des Staates überfordert werden. Gleichzeitig steht zu befürchten, daß nun eine große Zahl an Nichtregierungsorganisationen (NRO) neu gegründet werden, um einen Teil des Kuchens abzubekommen. Viele bereits bestehende NRO in Sri Lanka ähneln eher *Consulting*-Unternehmen, die im Auftrag internationaler Geber Projekte implementieren, aber keine feste Verankerung in zivilgesellschaftlichen Strukturen besitzen. Manche dieser NRO haben bereits von früheren humanitären Hilfsmaßnahmen des UN-Flüchtlingshilfswerkes und des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes sowie anderer bilateraler Geber von Nahrungsmittelhilfe für Flüchtlinge im Vanni und im Osten profitiert. In Zeiten des Bürgerkrieges haben einige dieser Organisationen auch Aufgaben wahrgenommen, die eigentlich dem Staat zugeordnet sind. Dies hat, bei allen Hilfen, die notleidender Bevölkerung zugute gekommen sein mag, zu einer weiteren Aushöhlung staatlicher Präsenz in abgelegenen Gebieten Vorschub geleistet.

Zwischen Mißtrauen und Machtmißbrauch

Die Regierung und die LTTE haben sich auf die Einrichtung eines *Subcommittee on Immediate Human and Rehabilitation Needs in the North and East* (SIHRN) geeinigt, die den Wiederaufbau im Nordosten koordinieren soll. Die genauen Kompetenzen und Aufgaben blieben jedoch bislang unklar. Immerhin konnten sich Regierung und LTTE darauf einigen, die Weltbank als *Trustee* für die SIHRN zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen. Mittlerweile hat die LTTE SIHRN kritisiert und eine *interim administration* für den Nordosten vorgeschlagen, was wiederum auf reflexartige Ablehnung in Colombo gestoßen ist. Insbesondere die Opposition warnt die Regierung davor, die Integrität des srilankischen Staates zu verletzen und Teile des Landes an die „mörderische“ LTTE abzutreten.⁴ Die LTTE wiederum argumentiert, daß es eines funktionsfähigen administrativen Mechanismus bedarf, um die in der anstehenden Geberkonferenz in Tokio zugesagten Mittel auch effektiv abfließen zu lassen. Unter Tamilen im Nordosten besteht die Angst, daß die Regierung den Friedensprozeß nutzen könnte, um möglichst viele Gebermittel einzuwerben, diese dann aber vor allem in den Süden leiten würde, um dort eine wirtschaftlichen Erholung anzustoßen. Immerhin hatte Ranil Wickremasinghe im Wahlkampf auch mit dem Argument für den Friedensprozess geworben; dieser sei notwendig, um die wirtschaftliche Krise im Süden zu überwinden.

Im Nordosten wird der bisherige Friedensprozeß unter der Zivilbevölkerung eher skeptisch betrachtet: Die LTTE führt weiterhin Zwangsrekrutierungen von Minderjährigen durch, erhebt Steuern und schüchert politische Gegner ein. Auch kommt es in der Ostprovinz immer wieder zu Spannungen mit den dort lebenden Muslimen, die mit den Ostküstentamilen um Fischerei- und Landressourcen sowie Handelsnetzwerke konkurrieren. Die Propaganda der LTTE nimmt immer stärkere Züge an: Gefallenen Kadern werden Märtyreraltare geweiht, die Bevölkerung wird immer wieder zu politischen Demonstrationen aufgefordert, denen sie in ihrer übergroßen

Zahl auch nachkommt aus Angst vor ansonsten drohenden negativen Folgen. Dies alles läßt kaum erkennen, daß die LTTE eine offene, auf demokratischen Prinzipien basierende Gesellschaft anstrebt. Auch die bislang starke Unterstützung für die LTTE unter der tamilischen Bevölkerung scheint etwas ins Wanken zu geraten, da sich die Lebensumstände kaum bessern, und die Bevölkerung unter der repressiven Politik der LTTE leidet. Singhalesische Siedler, die vor allem in den letzten vierzig Jahren im Rahmen einer großangelegten Kolonisierungsstrategie im Nordosten im Rahmen großer Bewässerungsprojekte (Mahaveli, Gal Oya, Kantalai; Allai) Land zugeteilt bekamen, befürchten, in Zukunft einer von der LTTE dominierten Provinzverwaltung ausgeliefert zu sein. Die Muslime fordern eine eigene politische Vertretung im südlichen Teil der Ostprovinz, in Amparai.⁵ Die tamilisch-muslimischen Unruhen in Muthur im Distrikt Trinkomalee Ende April führten die gespannte Situation im Osten Sri Lankas auch dem Zeitungsleser in Colombo vor Augen.

Warten auf das Wirtschaftswunder

Zwar hat die Regierung einen großen Teil der bislang bestehenden Restriktionen für den Transport von Gütern in die von der LTTE kontrollierten Gebiete und einen Teil der Fischereirestriktionen aufgehoben, doch hat sich daraus noch kein wirtschaftlicher *take-off* in der Nordostprovinz ergeben, wenn man vom Touristenboom in einigen Gebieten der Ostküste absieht, deren Einkommenseffekte aber lokal eher begrenzt bleiben. In einem kürzlich an der Universität Jaffna vorgestellten Papier greift Muttukrishna Sarvananthan vom *International Centre for Ethnic Studies* (ICES) in Colombo die LTTE scharf an mit dem Argument, ihr aufgezwungenes Steuer- und Abgabensystem würde wesentlich einen Wirtschaftsaufschwung im Nordosten behindern und neue ökonomische Unsicherheiten schaffen, indem sie ein paralleles Justiz- und Verwaltungssystem aufbauten.⁶ Insbesondere kritisiert er, daß die *Tamil Tigers* Rechenschaft über die eingenommenen Mittel der Öffentlichkeit schuldig

blieben. Sarvananthan wirft den *Tigers* außerdem vor, bislang noch keinen kohärenten Entwicklungsplan für den Nordosten der Öffentlichkeit vorgestellt zu haben. Auch die srilankische Armee trage zur Verzögerung der Wirtschaftsentwicklung bei, indem sie weiterhin die Fischerei auf der Jaffna-Halbinsel einschränke und nicht bereit sei, wenigstens Teile der von ihr besetzten Hochsicherheitszone in Jaffna zu räumen, die vor dem Krieg Heimat für ca. 100.000 Menschen bot und in der sich sehr fruchtbare Böden befinden. Es ist insbesondere der von der LTTE kontrollierte Wannai, der auf eine wirtschaftliche Erholung wartet. Solange aber Geber und Regierung zögern, auf breiter Basis die Infrastruktur des Wannai instandzusetzen und auszubauen, wird es dort keine wirtschaftliche Entwicklung geben.

Beteiligung der Betroffenen

Was einer dringenden Klärung bedarf ist, wie eigentlich die lokale Bevölkerung an der Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen beteiligt werden soll. Die bisherigen *needs assessments*, zum Beispiel von der Weltbank, wurden bislang vor allem von internationalen Technokraten durchgeführt, ohne lokale Experten zu beteiligen und, was meines Erachtens noch viel bedenklicher ist, ohne Prozeduren zu etablieren, die die Beteiligung der lokalen Bevölkerung, der Betroffenen, in der Identifizierung, Planung und Umsetzung von Projekten sicherstellen. Diese *needs assessments* führen deshalb eher zu langen Einkaufslisten für Infrastrukturprojekte, ohne auch innovativen Ansätzen zur Wiederbelebung der Regionalökonomie aufzugreifen.⁷

Erfahrungen aus der Entwicklungsarbeit zeigen, daß Maßnahmen eher nachhaltig sind und an den wirklichen Bedürfnissen ansetzen, wenn die Betroffenen an der Planung und Durchführung beteiligt sind. Verschiedene von der GTZ im Nordosten Sri Lankas durchgeführte Projekte zur Rehabilitierung und Ernährungssicherung⁸ haben gezeigt, daß soziale Mobilisierung und die Beteiligung der Betroffenen an der Identifizierung, Planung und Durchführung von lokalen Projekten möglich und sinnvoll ist, auch unter den Krisenbedingungen eines Kon-

Klientelstrukturen und ethnische Erbhöfe

Auch sollte man nicht aus dem Blick verlieren, daß den verschiedenen Akteuren in der Entwicklungsarena unterschiedliche Aufgaben zukommen. Aufgabe des Staates, hier unterstützt durch internationale Geber, sollte es sein, die infrastrukt-



Weibliche LTTE-Kader bei einer Truppenparade am Elephant Pass (Foto: Frontline)

turellen Grundlagen für einen wirtschaftlichen Aufschwung im Nordosten zu legen. Wichtige ökonomische Impulse müssen aber vom Privatsektor kommen, einerseits von Investitionen der tamilischen Diaspora, andererseits von Geschäftskreisen aus Colombo. Im Osten gibt es jedoch Befürchtungen unter der Bevölkerung, aber auch unter tamilischen Verwaltungsbeamten, daß sich vor allem singhalesische Geschäftsleute die Filetstücke in den touristischen Regionen sichern werden, da sie über weit bessere politische Beziehungen verfügen. Solche Befürchtungen verdeutlichen den hohen Grad an Verunsicherung bei den lokalen Verwaltungseliten und das Mißtrauen unter der Bevölkerung gegenüber den Eliten in Colombo.

Auch beim Aufbau der Infrastruktur müssen regionale, ethnische und soziale Disparitäten ausbalanciert werden, wofür es transparenter Regeln und Organisationsstrukturen bedarf. Hier könnte eine

der zukünftigen Herausforderungen der internationalen Geber liegen: Wie können sie dazu beitragen, die Grundlagen für ein transparentes System der Mittelallokation zu etablieren, das langfristig zu besser funktionierenden lokalen Regierungsstrukturen führen kann? Die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in Sri Lanka folgen weitgehend Klientelstrukturen, die

den ethnisierten Konflikt verstärken. Im multi-ethnischen Osten bedeutet dies, daß jeweils diejenigen ethnischen Gruppen und geographischen Regionen besonders bevorzugt wurden, deren lokale Eliten einen guten Draht zu mächtigen Politikern oder Verwaltungsstellen besitzen. Dies hat zu einer Art „ethnischer Erbhöfe“ im Osten geführt. Es besteht die Gefahr, daß die-

se Strukturen, wenn auch in anderen Ausprägungen, den gegenwärtigen Übergangsprozeß überdauern und langfristig den Samen für erneute ethnische Konflikte schüren.

Demokratie und Rechtsstaat als Entwicklungsziel

Vor allem in Jaffna sind der Antagonismus und das Mißtrauen zwischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und dem Staatssektor tief verankert, weil den NRO eine Nähe zur LTTE unterstellt wird. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind aber wichtig, um die Einhaltung von Menschenrechten zu überwachen, um klientelistische Strukturen anzuprangern und für eine größere Transparenz im politischen Leben einzustehen. Dies wird in Zukunft eine große Rolle spielen, um die LTTE dazu zu drängen, sich demokratischen Prinzipien zu öffnen und sich in ein

fliktet. Allerdings erfordert dies eine intensive Ausbildung von Staatsbediensteten, Projektmitarbeiter/innen und NRO-Personal. Auch verdeutlichen die Erfahrungen der beiden Projekte, daß soziale Entwicklungsprozesse nur in kleinen Schritten möglich sind, wenn sie nachhaltige Wirkungen erzielen und nicht nur ein kurzes Strohfeuer entfachen sollen.

Der Ansatz, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen, kann dabei als ein erster Schritt auf dem Weg zu transparenten lokalen Regierungsstrukturen und damit zu *good governance* und Rechtsstaatlichkeit verstanden werden. Eine Dorfgruppe, die ihr eigenes Vorhaben, wenn auch mit Unterstützung von Projektpersonal und -finanzen durchgeführt hat, wird

in Zukunft ein viel selbstbewußterer Partner in sozialen und politischen Entwicklungsprozessen sein als Menschen, die passive Hilfsempfängerinnen sind, zum Beispiel in Flüchtlingslagern und in Nothilfemaßnahmen, wie der Verteilung von Nahrungsmitteln. Diese Menschen verlieren oft ihr Selbstwertgefühl und Selbstvertrauen, und wagen es nicht mehr, ihnen zustehende Rechte einzufordern und selbst Initiativen zur lokalen Entwicklung zu ergreifen. Partizipative Projektansätze sind in einigen großen Geberorganisationen, wie z. B. den Entwicklungsbanken, jedoch weniger beliebt, da sie oft den Mittelabfluß verzögern: Zu viel Geld auf einmal ist mit partizipativen Ansätzen nicht sinnvoll umzusetzen, soll der Entwicklungsprozess nicht konterkariert werden.

demokratisches System als politischer (nicht militärischer) Akteur einzugliedern. Genauso notwendig ist es, die Zivilgesellschaft im Rest des Landes zu stützen, um die weitere Degenerierung der srilankischen „Demokratie“ in ein System des Nepotismus zu verhindern. Zwar besteht die Demokratie formal weiter und wird in den Ritualen des Parlamentarismus exerziert, aber die rechtsstaatliche Praxis zunehmend ausgehöhlt, denn politischen und ethnischen Minderheiten wird kein rechtlicher Schutz vor staatlicher Willkür geboten. Dies trifft Tamilen im Nordosten mit besonderer Härte, aber auch Anhänger von Oppositionsparteien in den „friedlichen“ Regionen Sri Lankas.⁹

Es geht also bei Entwicklungsfragen in der gegenwärtigen Übergangsphase vor allem um die Etablierung eines demokratischen und rechtsstaatlichen Systems, das klientelistische Strukturen überwindet und dessen Akteure ethnisch neutral handeln. Dies betrifft ganz Sri Lanka, nicht nur den Nordosten. Debatten über die Verankerung föderaler Strukturen in der Verfassung (die „Devolution“) reichen nicht aus, wenn von diesen Reformen auf lokaler Ebene nur wenig übrig bleibt. Wenn die internationalen Geber bei der Allokation ihrer Mittel und der institutionellen Verankerung der Durchführungsmechanismen diese Klientelstrukturen nicht überwinden, gar verstärken, kann dies negative Auswirkungen auf das inter-ethnische Zusammenleben im Nordosten haben. Srilankische Intellektuelle kritisieren zunehmend, daß lokales Wissen und

lokale Institutionen bei den Bedürfnisanalysen und Planungsprozessen für den Wiederaufbau nicht genutzt werden, sondern durch internationale *Consultants* durchgeführt wird, denen oft ein tieferes Verständnis für die Hintergründe des Konfliktes fehlt. Dies kann zu einer rein technokratischen Analyse führen, die die politische Dimension von Hilfe übersieht.¹⁰ Gelingt es der Entwicklungszusammenarbeit hingegen, die Etablierung rechtsstaatlicher Institutionen im Rahmen des Wiederaufbaus im Nordosten zu fördern, kann dies ein wichtiger Beitrag dazu sein, den Friedensprozeß in Sri Lanka langfristig zu stabilisieren. Voraussetzung dafür ist aber, daß internationale Organisationen, die singhalesische Zivilgesellschaft und die politischen Parteien des Südens stärker als bisher bereit sind, sich mit den Realitäten des Nordostens und den Perzeptionen, Ängsten und Wünschen der dortigen Bevölkerung auseinanderzusetzen, um die derzeitige Kluft zwischen den Diskursen Colombos und den Realitäten (und Diskursen) im ehemaligen Kriegsgebiet zu überwinden. Dies erfordert Präsenz in den Gebieten, statt nur über sie zu reden.

Aus vielen Teilen Sri Lankas, von der Regierung, von NRO und von vielen Partnerregierungen, auch der deutschen Bundesregierung, wurde schnelle Hilfe angeboten und umgesetzt. So waren die Nachrichten über Tage von der Tragik der Flut und dem Mut und den Anstrengungen der Helfer gekennzeichnet. Sogar die LTTE brachte Hilfe aus dem Wanni, um in einer öffentlichkeitswirksamen Aktion den Flutopfern ihre Unterstützung anzubieten.

Während die Tragik des Augenblicks eine Welle der Hilfsbereitschaft auslöste, verstärkte sie auch die Frustration unter Tamilen im Nordosten: Während die Regierung schnelle Hilfe für die Flutopfer mobilisieren und umsetzen konnte, waren die Opfer von 20 Jahren Bürgerkrieg noch immer auf effektive Unterstützung, die die Betroffenen wirklich erreicht und zu einer Verbesserung ihrer Lebensumstände beiträgt.¹¹ D

Epilog:

Im Mai direkt nach dem *Vesak* Fest wurden große Teile des Südens Sri Lankas von einer Überschwemmung und verheerenden Erdbeben heimgesucht. Es wurden mehr als 200 Todesopfer gezählt.

Zum Autor: Benedikt Korf ist Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin und am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) in Bonn und arbeitet als freiberuflicher Berater in der Entwicklungszusammenarbeit.

1 TamilNet 21.04.03 (www.tamilnet.com).

2 Vgl. die Analyse von J. Uyangoda 'Sri Lanka's peace process: from crisis to paradigm shift?', Daily News, 28. Mai 2003. Ähnlich argumentiert auch Walter Keller, der in den letzten Wochen den Wanni intensiv bereist hat und mit der LTTE und verschiedenen anderen Akteuren Gespräche geführt hat.

3 D. Sriskandarajah. 'The returns of peace in Sri Lanka: the development cart before the political horse?'. Vortragspapier, ICES, 27 February 2003.

4 Vgl. J. Uyangoda. 'Sri Lanka's peace process: from crisis to paradigm shift?', Daily News, 28 May 2003.

5 Vgl. S. Subairdeen 'Muslims and the ethnic conflict' in der Daily News vom 6. Juni 2003.

6 M. Sarvananthan. 'What Impede Economic Revival in the North&East Province of Sri Lanka?'. Vortragspapier, Universität Jaffna, 25. Januar 2003.

7 Siehe die Kritik von Darini Rajasingam-Senanayake 'Donor conference: Who will benefit from the funds?' im Daily Mirror vom 5. und 9. Juni 2003 sowie von M. Sarvananthan 'Assessment of needs in the conflict-affected areas' in der Daily News vom 13. Mai 2003.

8 Es handelt sich um das Jaffna Rehabilitation Project (JRP) im Norden und das Integrated Food Security Programme Trincomalee (IFSP) im Osten. Beide Projekte führten bereits zu Zeiten des Bürgerkrieges Dorfentwicklungsmaßnahmen mit partizipativen Ansätzen und sozialer Mobilisierung der Bevölkerung durch. Zu den Erfahrungen des IFSP mit der Umsetzung partizipativer Methoden, vgl. B. Korf und E. Bauer. 'Food Security in the Context of Crises and Conflict: Beyond Continuum Thinking'. Gatekeeper Series No. 106. London: International Institute for Environment and Development (iied). Zum JRP vgl. E. Halbach, B. Korf und Y. Thangarajah. 'Supporting Emergency Communities', in: Polity (i.E.).

9 Vgl. D. Rajasingam-Senanayake. 'The Economics of Peace', Colombo: ICES [unveröffentlichtes Manuskript]. Zum Thema Entwicklung, Frieden und Demokratie ist kürzlich ein Sammelband erschienen: M. Mayer, D. Rajasingam-Senanayake und Y. Thangarajah (Hg): 'Building Local Capacities for Peace: Rethinking Conflict and Development in Sri Lanka', Delhi: Macmillan Publishers.

10 Vgl. den Beitrag von Darini Rajasingam-Senanayake 'Donor conference: Who will benefit from the funds?' im Daily Mirror vom 5. Juni 2003 und von Susan Bastian 'Economic agendas, donors and the peace process' in der Daily News vom 9. Juni 2003.

11 Vgl. den Editorial im Northeastern Herald vom 23. Mai 2003.