

Die Privatisierung der Teeplantagen

von Joachim Betz

Der Teesektor in Sri Lanka ist in den letzten 30 Jahren weit unter seinen Möglichkeiten geblieben, womit dem Lande Einkommen, knappe Devisen und ein Mehrangebot an Arbeitsplätzen verlustig ging und wodurch erhebliche Haushaltsmittel (zum Ausgleich der Defizite der Teeplantagen) absorbiert wurden. Zwischen 1970 und 1994 hat die weltweite Teeproduktion um ca. 70 Prozent zugenommen, diejenige Sri Lankas aber stagniert oder ist zwischenzeitlich rückläufig (1994 wurde wieder das Niveau Mitte der 60er Jahre erreicht). Konsequenterweise ist der Anteil des Landes an der weltweiten Teeproduktion ebenso deutlich gesunken wie an den globalen Teeausfuhren (1970: 40 Prozent, 1994: 19 Prozent) zugunsten konkurrenzfähigerer Anbieter in Asien (China) und Afrika (vor allem Kenia).



(Foto: Walter Keller)

Ursachen der Privatisierung

Die Teeplantagen in Sri Lanka waren lange Zeit in privater (zunächst britischer) Hand, der kleinbäuerliche Sektor erlebte erst in den 1960er Jahren Aufschwung. Gemäß der antikolonialistischen Stimmung der Zeit wurde der Sektor nach der Unabhängigkeit stets höher werdenden (Export-)Steuersätzen und rigideren staatlichen Auflagen unterzogen, die Verstaatlichung selbst erfolgte allerdings erst 1972/75 nach lan-

ger Vorankündigung und ließ so den Eignern genügend Zeit, die noch möglichen Profite schleunigst außer Landes zu schaffen und jegliche Investitionen zu unterlassen. Die Wirren der Verstaatlichung und das Experimentieren mit verschiedenen institutionellen Arrangements taten ein Übriges um Produktion und Gewinne zu drücken. Von dieser Erblast konnten sich die beiden großen Staatsplantagensgesellschaften (JEDB und SL-SPC), die 1990 zwei Drittel der srilankischen Produktion kontrollierten, nie er-

holen, zumal sie auch als Arbeitsmarktpuffer und zur sozialen Ruhigstellung der Indien-Tamilen (durch erhebliche, weit über dem Anstieg der Produktivität liegende Lohnerhöhungen) in den 80er und frühen 90er Jahren dienten.

Die Auswirkungen der betrüblichen Leistungsbilanz der Teebetriebe machten sich v.a. auch im Staatshaushalt bemerkbar: Erstens im sinkenden Anteil der Exportsteuern aus Tee an den Haushaltseinnahmen (1978: 28 Prozent, 1990: 4 Prozent), zweitens in den gleichzeitig

steigenden Überweisungen aus dem Haushalt für die Abdeckung der Defizite und zur Finanzierung der allernotwendigsten Reinvestitionen. Ab Mitte der 80er Jahre breitete sich daher in Regierungskreisen, bis hin zur Staatsspitze, das Gefühl aus, daß die Plantagen unter staatlichem Management nicht mehr flott gemacht werden könnten und daher, zumindest teilweise, dem privaten Sektor überantwortet werden sollten. Gleichzeitig versuchte die Regierung die Rentabilität des Teesektors durch Einwerbung massiver Entwicklungskredite (vornehmlich durch die Weltbank, im geringeren Maße durch bilaterale Hilfe) mit Hilfe des sogenannten Mittelfristigen Investitionsprogramms (MTIP) wiederherzustellen. Das Programm war jedoch nur mäßig erfolgreich, teilweise wegen Dürre, hauptsächlich aber wegen fehlender Leistungsanreize auf den Staatsplantagen und politisch verordneten Lohnerhöhungen. Ergebnis war eine eher steigende Schuldenlast der Staatsplantagensellschaften, die sich 1990 auf immerhin fünf Milliarden Rupien belief, wobei bedacht werden muß, daß diese mit einem erheblichen Zinssatz (ca. 17 Prozent) zu bedienen war. Spätestens 1992 waren die Gesellschaften nach den üblichen bankmäßigen Standards insolvent und konnten ihre laufenden Verbindlichkeiten nicht begleichen. Der private kleinbäuerliche Sektor, d.h. Betriebe unter dem vom Landreformgesetz (1972) gesetzten Limit von 50 acres (20 ha) blieb einigermaßen profitabel, bedingt durch höhere Arbeitsproduktivität sowie etwas niedrigere Löhne und Sozialabgaben.

In den späten 80er Jahren begann die Regierung den Boden für die Privatisierung zu bereiten. Sie setzte 1989 eine Kerngruppe zur Identifizierung der Probleme und zur Ausarbeitung eines konkreten Aktionsprogramms ein. Im selben Jahr wurde auch eine Arbeitsgruppe mit der Diskussion möglicher Privatisierungsstrategien betraut. Gemäß deren Vorschlägen, begann die Regierung 1992 mit der Lockerung der Kontrolle über die Teeplantagen. Im Juni wurden 449 Tee-, Kautschuk- und Kokosnußplantagen der JEDB und der SLSPC auf 23 neugeschaffene regionale Plantagensellschaften (RPCs) umverteilt. Die etwas mehr als 50 verbleibenden, als nicht lebensfähig angesehenen Plantagen, verblieben bei den alten Staatsgesellschaften. Das Management der RPCs, die weitestgehend das bisherige Personal übernahmen, wurde an Privatgesellschaften vergeben auf dem Wege fünfjähriger Gewinnbeteiligungsverträge (Verluste waren weiterhin vom Staat zu tragen). Die defizitären, nicht lebensfähigen Plantagen wurden 1993/94 ebenfalls privatem Management unterstellt.

Strukturelle Probleme der Teeindustrie

Die Leistungsfähigkeit der neu geschaffenen RPCs erwies sich in der Folgezeit als eher gemischt. Teilweise war dafür schlechtes Wetter verantwortlich. Das Dürrejahr 1992 brachte (im Vergleich zu 1991) einen Produktionsrückgang von 26 Prozent. Die Regierung gewährte Dürrezuschüsse, hauptsächlich allerdings für die Kleinbauern. Von 1993 an erlaubten ausreichende Regenfälle einen deutlichen Produktionsanstieg. Die internationalen Rahmenbedingungen verschlechterten sich jedoch mittelfristig: 1992 und danach litten die srilankischen Teeausfuhren unter den Folgen der Auflösung der Sowjetunion, dem Wirtschaftsembargo gegen den Irak und unter Kaufzurückhaltung mittelöstlicher Staaten, vor allem des Iran und Jordaniens. Im Jahre 1994 kollabierten die Preise wegen einer Rekordernte in Sri Lanka und weiter fallenden Kauforders der GUS-Staaten. Davon wurden v.a. die Betriebe im Flachland betroffen. Die Regierung startete ein Nothilfeprogramm für die Kleinbauern und die Teefabriken zur Abwendung der Liquiditätskrise. Ab Sommer 1994 verbesserten sich die internationalen Teepreise merklich und blieben bis Ende 1995 einigermaßen stabil, um dann erneut anzusteigen.

Wichtiger für die Erklärung der nur mäßigen Erholung des srilankischen Teesektors nach der Teilprivatisierung waren aber verbleibende strukturelle Probleme:

- Trotz Betreuung privater Gesellschaften mit dem Management der Plantagen intervenierte die Regierung weiterhin bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen und übte dadurch Kostendruck bei nur mäßig steigender Produktivität aus. Als hemmend erwiesen sich v.a. der gesetzliche Zwang, die Plantagenarbeiter sechs Tage pro Woche beschäftigen zu müssen (damit steht Sri Lanka international allein) und die Beschränkungen beim Transfer der Arbeiter in andere Plantagen. Die Arbeitsnormen verharrten weiter auf international sehr niedrigem Niveau, mit dem Resultat, daß die Arbeitsproduktivität um mehr als die Hälfte unter dem kenianischen und bei drei Viertel des indischen Durchschnitts verblieb. Die Produktionskosten für Tee in Sri Lanka lagen somit etwa 20 Prozent höher als in Indien und doppelt so hoch wie in Kenia und daher so nahe an der Grenze zur Konkurrenzunfähigkeit, daß leichte Bewegungen bei den Preisen und Löhnen zu ihrer Überschreitung ausreichten. Es kommt hinzu, daß die Löhne der Plantagenarbeiter im internationalen Durchschnitt (natürlich nicht gemessen an unseren Standards) vergleichsweise hoch

lagen, zu hoch aber im Verhältnis zur geringen Produktivität der lokalen Betriebe, die sich v.a. auch durch lange Jahre unterlassene Investitionen, mangelnde Buschdichte etc. erklärt. Im Jahre 1993 gewährte die Regierung den Plantagenarbeitern eine weitere 30prozentige Lohnerhöhung und einen Lebenshaltungskostenausgleich von 12 Rs. pro Tag. Die Beschäftigten im sonstigen öffentlichen Dienst hatten 20 Rs. erhalten, eine Differenz, die die Plantagengewerkschaften seither einklagen.

- Die Privatisierung des Managements ohne Privatisierung des Teelandes war eigentlich von Anfang an eine Fehlgeburt. Diese halbherzige Maßnahme war politisch motiviert durch historische Befürchtungen über die Wiedereinführung kolonialer Praktiken und durch Besorgnisse über die Aufrechterhaltung der Arbeiterwohlfahrt (v.a. vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges im Lande). Die Ziele der Teilprivatisierung von 1992 waren Effektivierung des Managements, Begrenzung der staatlichen Zuschüsse und Einschleusung von privatem Kapital in die Plantagen gewesen. Diese Ziele wurden im wesentlichen verfehlt, weil das private Management keinen Anreiz und keine Sicherheit hatte, Eigenmittel zu stellen. Sie vertrauten weiter auf staatliche Investitionszuschüsse und Verlustausgleiche und hatten dazu auch deswegen kaum Alternativen, weil ihnen die Banken ohne echte Landtitel auch keine Kredite gewährten. Im übrigen wäre deren Bedienung dann auch möglicherweise zu Lasten des Staates als Endbesitzer der Plantagen gegangen. Daher finanzierten sich die Gesellschaften ab 1992 zumeist mit teuren Dispositionskrediten, deren Summe sich 1994 auf ca. 4,5 Milliarden Rupien belief und die Liquidität der Staatsbanken ernsthaft gefährdete.

Manche Beobachter argumentierten, daß die neuen Gesellschaften in der Absicht schneller und möglichst müheloser Profitrealisierung die normalen Anbaupraktiken vernachlässigten und sogar die notwendigen Reparaturen unterließen, in einigen Fällen auch die Verpflichtung, den Arbeitskräften sechs Tage Arbeit pro Woche garantieren zu müssen, ignorierten und in einigen Fällen Teeland ohne vorherige Erlaubnis anderen Zwecken zuführten.

Angesichts lauter werdender Kritik der Gewerkschaften, der sich verschlechternden Liquidität der Staatsbanken und der Haushaltsprobleme wegen steigender Verteidigungslasten, mußte sich die Regierung zu einer wirklichen Privatisierung der Teeplantagen bequemen. Druck in diese Richtung übten v.a. die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank aus, intern besonders das Finanzministerium. Im März 1995 wurde eine



1993 wurde ein 'Plantation Labour Housing and Social Welfare Trust Fund' eingerichtet, finanziert durch eine Abgabe der Teeindustrie und internationale Entwicklungshilfe, der verantwortlich ist für die Finanzierung neuer Wohneinheiten auf den Plantagen in Selbsthilfe (Foto: Walter Keller)

Public Enterprise Reform Commission eingesetzt mit der Aufgabe, die RPCs zum Verkauf über die Börse vorzubereiten. Bis Juni sollte die gesamte Privatisierung abgeschlossen sein. Die Kommission nahm ihre Arbeit im Juni 1995 auf und verkaufte Anteile für die erste Gesellschaft bereits im September.

Rechtliche Vorkehrungen

Die rechtlichen Vorkehrungen für die Privatisierung der Teegesellschaften waren folgendermaßen:

- Die neuen privaten Plantagengesellschaften erhalten das Land über einen 50jährigen Pachtvertrag (das Land bleibt formal Staatseigentum);
- Die Gesellschaften können maximal 51 Prozent der Aktien erwerben (Ausländer 49 Prozent);
- Zehn Prozent der Aktien gehen kostenlos an die Arbeiter;
- 20 Prozent werden öffentlich über die Börse verkauft;
- 19 Prozent der Aktien verbleiben bei der Regierung, sollen aber teilweise zu einem späteren Zeitpunkt auch verkauft werden. Darin ist auch enthalten der sog. "goldene Anteil" der Regierung, der besagt, daß ihr Vertreter jederzeit

eine Sitzung des Aufsichtsrats verlangen kann, stets Zugang zu den Bilanzen erhalten und seine Einwilligung zur Unterverpachtung von Land geben muß.

Für die erste Privatisierungsrunde wurden zehn von 23 Gesellschaften aussersehen, d.h. die bislang gewinnträchtigen. Die Preisfixierung für die Anteile fand durch vorheriges Angebot an das Publikum (über die Börse) statt; dieser Preis war für die verbleibenden 51 Prozent von den übernehmenden Gesellschaften zu entrichten. Da der Aktienmarkt in Colombo in der zweiten Hälfte 1995 eine relative Baisse erlebte, bekamen die neuen Eigner die Plantagen zu recht günstigen Preisen (meist zu zehn Rupien pro Aktie). In einem Falle veräußerte der Neubesitzer die Anteile vier Wochen später zum dreifachen Preis. Wachsende Unzufriedenheit mit diesem Verfahren führte dazu, daß in der nächsten Runde die 51 Prozent an den jeweils höchst Bietenden verkauft wurden, gefolgt vom Verkauf des Restes an das allgemeine Publikum. Gewisse politische Widerstände wurden deutlich, als sich Gerüchte über Übernahmen durch eine indische Firma (Tata) verbreiteten.

Die Neuinvestitionen auf den Plantagen müssen nunmehr aus Eigenkapital

der Gesellschaften und einem neu verhandelten Kredit der Asiatischen Entwicklungsbank finanziert werden. Letztere hat ein Volumen von 120 Millionen US-Dollar und soll für die Diversifikation/Rehabilitation der nicht lebensfähigen Plantagen, sowie für die Wiederanpflanzung, die Infrastruktur und die Entwicklung der Teefabriken bei den anderen verwendet werden. Die neuen Gesellschaften müssen die Dispositionskredite bei den Banken abtragen, die Staatskasse übernimmt die Restschulden und die Entschädigungszahlungen für das (zu entlassende) überschüssige Personal der Haupt- und Regionalabteilungen von SLSPC und JEDB. Damit schrumpft der staatliche Nettoerlös aus der Privatisierung beträchtlich.

Der Privatisierungsprozeß

An den Kredit der Asiatischen Entwicklungsbank waren zwei Bedingungen geknüpft, nämlich die Durchführung der Privatisierung selbst und der Abschluß eines Manteltarifvertrages zwischen den neuen Eignern und den Gewerkschaften. Dieser neue Vertrag wurde notwendig, weil die alten Beschäftigungsverhältnisse die Produktivitätssteigerung behindern

(s.o.) und wegen gewerkschaftlicher Proteste gegen die Verletzung der 6-Tages-Garantie nach 1992. Der neue Vertrag sieht relativ geringe Mindestlöhne vor, die wie bisher durch dreiseitige Lohnverhandlungen festgelegt werden. Dieser wird ergänzt durch preisabhängige (von den Auktionserlösen in Colombo) Lohnzuschläge. Kontrovers blieb bislang der Ausgleich der bisher nicht gewährten Anteile der Lebenskostenspau-schale. Bezüglich der 6-Tages-Garantie hatten die Managementgesellschaften das gesetzliche Erfordernis nach 1992 teilweise schlicht ignoriert und meist nur den PflückerInnen genug Arbeit angeboten. Die Gewerkschaften, insbesondere die CWC, die sich als einzige mit der Privatisierung im Prinzip einverstanden erklärt hatte, kamen unter heftigen Druck der Arbeiter für ihre Rechte einzustehen; nach einigem Zögern schloß sich die CWC dem (von Maskeliya ausgehenden Streik) im Herbst 1995 an. Mit der Verhandlung des neuen Mantel-tarifvertrages erreichten Gewerkschaften und Unternehmen eine informelle Verständigung darüber, daß die Unternehmen 280 bzw. 300 Tage Arbeit pro Jahr garantieren, wenn sich die Gewerkschaften dem Transfer der Arbeitskräfte innerhalb der gleichen Region nicht widersetzen. Mit steigender Produktivität der Plantagen glauben die Gesellschaften die Kosten der Arbeitszeitgarantie ohne weiteres tragen zu können.

Eine Schlüsselbedingung für die Aufgabe des Widerstandes gegen die Privatisierung war für die CWC die Übertragung des Wohnraums und der Hausgär-

ten auf die Arbeiter (sie gehörten bislang den Plantagen) bzw. die Arbeitergenossenschaften gewesen. 1993 wurde ein 'Plantation Labour Housing and Social Welfare Trust Fund' eingerichtet, finanziert durch eine Abgabe der Teeindustrie und internationale Entwicklungshilfe (von Norwegen und den Niederlanden), der verantwortlich ist

- für die Finanzierung neuer Wohneinheiten auf den Plantagen in Selbsthilfe (die Arbeiter erhalten das Baumaterial über einen vergünstigten Kredit) und

- die Aufbesserung der bestehenden Einheiten (v.a. der Dächer).

Die neuen privaten Gesellschaften bleiben verantwortlich für die Aufrechterhaltung und Reparatur der überkommenen "line-rooms". Die Arbeitergenossenschaften wurden ab 1995 zu bilden versucht, offenbar nicht gerade unter besonderem Enthusiasmus der Arbeiter, so daß der Trust Fund aufgerufen wurde, die Bildung zu ermutigen. Der Transfer der Eigentumsrechte steht zusätzlich vor der Schwierigkeit, daß die Grundstücke katastermäßig erfaßt werden müßten. Würde dies geschehen, würde sich der ganze Prozeß über Jahre erstrecken. Daher plädieren die Gewerkschaften im Gegensatz zur Regierung für eine Übertragung nach Wohnheitsrecht und auf der Grundlage einer bloßen Ortsbesichtigung.

Vorläufiges Fazit

Es ist noch zu früh, um das finanzielle Resultat der Privatisierung abschließend beurteilen zu wollen. Allerdings wurden

schon unter privatem Management die Verluste der Gesellschaften deutlich verringert. Sie gingen von 1,4 Milliarden Rupien (1993) auf 974 Millionen (1994) und 121 Millionen in der ersten Jahreshälfte 1995 zurück. Bis zum Jahresende 1995 war fast jede Gesellschaft aus den roten Zahlen heraus; der Gesamtgewinn belief sich auf 90 Millionen Rupien. Ermöglicht wurde dieser Umschwung sicher auch durch besseres Wetter und ansteigende internationale Teepreise, sicher aber auch schon durch eine bereits sichtbare Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Angesichts politischer Widerstände gegen das Privatisierungsprogramm (durch kleinere Partner der regierenden Volksallianz), die meisten Gewerkschaften und wirtschaftsnationalistischer Befürchtungen wegen Übernahme durch Gebietsfremde sowie dem gedrückten Aktienmarkt in Colombo wurde das Mandat der 'Private Enterprise Commission' mittlerweile bis Ende 1997 verlängert. Die Gewerkschaften wollen für die Zukunft, daß eine Aufsichtsbehörde für die Plantagensgesellschaften geschaffen wird, die über ihr wirtschaftliches und soziales Verhalten wacht und vom Urteil hierüber die Verlängerung der Pachtverträge abhängig macht.

(PD Dr. Joachim Betz ist Ltd. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut und Privatdozent an der Universität Hamburg; einschlägige Veröffentlichung: ders., Rohstoffe und Entwicklung. Teewirtschaft und Teepolitik in Sri Lanka, Indien und Kenia, Hamburg, 1993.)

Das Demokratie-Verständnis sinhalesischer 'Nationalisten' und ihre Position gegenüber Nichtregierungsorganisationen (NGO)

von Jayadeva Uyangoda

Sind die NGOs (Nicht-Regierungs-Organisationen) ausländische Agenten? Schaden die Aktivitäten der NGOs den nationalen Interessen Sri Lankas? Gibt es eine Zusammenarbeit zwischen NGOs und den 'Liberation Tigers of Tamil Eelam' (LTTE)? Wie einflußreich sind die NGOs wirklich? Sollten NGOs nicht gänzlich verboten oder deren Aktivitäten doch zumindest kontrolliert und eingeschränkt werden? Dies ist eine Auswahl von Fragen, die im Rahmen der gegenwärtigen Anti-NGO-Kampagne in den Medien Sri Lankas aufgeworfen werden.

Eine kleine ultra-nationalistische Gruppe in der Bevölkerung vertritt einen derart extremen Standpunkt, wie er in den oben genannten Fragen zum Ausdruck kommt. Ultra-nationalistische Tendenzen tauchen immer wieder dann in der Presse auf, wenn eine breit angelegte öffentliche Debatte über den ethni-

schon Konflikt zwischen Tamilen und Sinhalesen geführt wird. Bezeichnenderweise konzentrieren sich die Wortführer der Anti-NGO-Kampagne immer auf solche Persönlichkeiten, die sich in besonderer Weise für Frieden und Menschenrechte engagieren.

Bevor im einzelnen auf die gegen die

NGOs erhobenen schweren Vorwürfe eingegangen wird, sollten zuerst Struktur und Funktion der verschiedenen Organisationen in Sri Lanka dargestellt werden. NGOs sind genau das, was ihr Name vorgibt: nicht regierungsgebundene Organisationen, die von Bürgern für besondere Aufgaben im öffentlichen