

Malaysia

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,6 / Marktwirtschaft: 3,9)		6,5	Ergebnis Management-Index		5,3
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	23,5 Mio.	
Wahlbeteiligung	73% (Parlamentswahl 1999)		BIP p. c. (\$, PPP)	8.750	
Frauenanteil im Parlament	14,5%		Arbeitslosenquote	3,6% (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,5%		HDI	0,790	
Größte ethnische Minderheit	26%		UN-Education Index	0,83	
			Gini-Index	49,2 (1997)	
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

Mit dem für Herbst 2003 angekündigten Rücktritt des seit 1981 regierenden und die malaysische Politik der letzten beiden Dekaden stark prägenden Premierministers Mahatir Mohamad steht Malaysia möglicherweise an einer Wendemarke. Am Ende der langjährigen Amtszeit Mahatirs ist die Bilanz gemischt. So eindrucksvoll die Erfolge auf wirtschaftlichem Gebiet sind, so enttäuschend ist die politische Entwicklung. Die demokratischen Institutionen sind größtenteils geschwächt. Es sind immer wieder Eingriffe in die Pressefreiheit zu beobachten. Die Versammlungsfreiheit wird unter politischen Gesichtspunkten beschränkt, die Zahl der Verhaftungen unter dem umstrittenen Internal Security Act, der Inhaftierungen von bis zu zwei Jahren auf Exekutiverlass hin ermöglicht, nimmt gerade im Kampf gegen vermeintliche islamistische Terroristen zu.

Das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Justiz hat spätestens mit dem Prozess gegen Anwar Ibrahim – zuvor Mahatirs Kronprinz – schwere Einbußen erlitten. Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens (1998-2003) umfasst – mit der Asienkrise und ihren Auswirkungen – eine der ereignis- und krisenreichsten Perioden in der jungen malaysischen Geschichte. Malaysia hat diese Periode wirtschaftlich letztlich relativ gut und – was bemerkenswert ist – ohne politischen Machtwechsel überstanden.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

1957 entließ Großbritannien Malaia in die Unabhängigkeit. Im Jahre 1963 trat neben Sarawak und Sabah (beide Gebiete befinden sich auf der Insel Borneo) auch Singapur dem Staatsverband bei, der sich nun Malaysia nannte. Singapur wurde jedoch bereits 1965 wieder ausgeschlossen. Malaysia ist ein Bundesstaat, dessen 13 Einzelstaaten je eigene Verfassungen besitzen (in neun der Einzelstaaten regieren Sultane oder Fürsten), und eine konstitutionelle (Wahl-)Monarchie.

Das Staatsoberhaupt der Föderation wird von den Sultanen und Fürsten alle fünf Jahre aus ihrer Mitte gewählt. Auf Bundesebene gibt es ein Zweikammerparlament: das Repräsentantenhaus (Dewan Rakyat), dessen Mitglieder mindestens alle fünf Jahre nach dem Mehrheitswahlrecht in Einpersonenwahlkreisen gewählt werden, und der Senat (Dewan Negara), dessen Mitglieder zum Teil von den Länderparlamenten gewählt, zum Teil aber auch vom Staatsoberhaupt auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt werden.

Eine Hinterlassenschaft der Kolonialzeit ist die relativ ausgeprägte ethnische Heterogenität der Bevölkerung. Die Briten hatten die verstärkte Einwanderung von Chinesen gefördert. Diese bildeten als Händler und Ladenbesitzer bald die wirtschaftliche Infrastruktur Malaias. Zur Zeit der Unabhängigkeit waren die Malaien eine Minderheit auf dem eigenen Staatsgebiet. Am Anfang der Geschichte Malaysias stand daher eine „Verabredung“, die den Malaien die politische Dominanz im Lande zusicherte – es ist ungeschriebenes Gesetz, dass der Präsident der größten malaiischen Partei (UMNO) zugleich Regierungschef ist. Es bildete sich bald eine Art „Konkordanzsystem“ heraus, in dem ein Parteienbündnis – die „Allianz“ (bestehend aus einer Partei, die malaiische Interessen vertrat, einer „chinesischen“ und einer „indischen“ Partei) – primär durch Verhandlungen untereinander die Geschicke des Landes steuerte.

Dieses System brach im Mai 1969 zusammen, als die Partei der Chinesen nach Einbußen bei den Parlamentswahlen die Allianz verließ und es in Kuala Lumpur zu Ausschreitungen vor allem zwischen Malaien und Chinesen kam, die mehrere hundert Todesopfer forderten. Nach einem kurzen Interregnum, in dem ein National Operations Council das Land regierte, kam es 1971 zu Neuwahlen. Seither erweist sich das parlamentarische System mit regelmäßigen Konkurrenzahlen als stabil. Die seit 1971 herrschende Vielparteien-Koalition Barisan Nasional (Nationale Front) kontrolliert unter der Vorherrschaft der UMNO kontinuierlich eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, die es ihr erlaubt, die Verfassung nach Belie-

ben zu verändern. Die Fortschritte, die Malaysia im Hinblick auf seine wirtschaftliche Entwicklung gemacht hat, sind beachtlich.

Als Antwort auf die Unruhen von 1969 startete die Regierung die so genannte „New Economic Policy“ (NEP), die Impulse für eine stark staatsdirigistische, aber marktwirtschaftlich orientierte Entwicklung gab, dabei aber auch speziell die wirtschaftliche Förderung des malaiischen Bevölkerungsteils vorsah. In den 1980er Jahren wurde im Rahmen eines groß angelegten Privatisierungsprogramms der grundsätzliche Weg in Richtung Marktwirtschaft weiter abgesichert und verbreitert.

Die NEP wurde 1991 durch eine „New Development Policy“ abgelöst, die gegenüber der NEP stärker Fragen der allokativen Effizienz betont. Es ist explizites Ziel der Regierung, Malaysia bis 2020 auf das Niveau eines voll entwickelten Landes gebracht zu haben („Vision 2020“). In politischer Hinsicht ist keine entsprechende Entwicklung zu verzeichnen. Der Zustand politischer und bürgerlicher Freiheiten hat sich vor allem während der Regierungszeit Mahatirs eher noch verschlechtert. Politisches Handeln findet in der Hauptsache immer noch im Rahmen ethnischer Kategorien statt. Die Regierung schürt den Eindruck, ein Regierungswechsel sei gleichbedeutend mit dem Verlust der politischen Vorherrschaft der Malaien in ihrem „eigenen Land“, und nutzt die signifikanten ihr zur Verfügung stehenden Machtressourcen – bis hin zur Inhaftierung führender Oppositionspolitiker unter dem umstrittenen Internal Security Act –, die Oppositionskräfte zu schwächen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Malaysia nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkung gegeben. Obgleich Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk weitgehend unbestritten sind, spielt ethnische Zugehörigkeit weiterhin eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Staatsbürgerschaftsrechte. Die malaiische Mehrheit der Bevölkerung genießt verfassungsrechtlich garantierte Privilegien in den Bereichen der Bildung, der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes. Eine vollständige Trennung von Religion und Staat ist nicht gegeben. So kann in zivilrechtlichen Angelegenheiten

nicht gegeben. So kann in zivilrechtlichen Angelegenheiten zwischen Muslimen das islamische Schariahrecht angewandt werden. Bestrebungen, in einzelnen Staaten auch das islamische Strafrecht durchzusetzen, scheitern am Einspruch der säkulareren Zentralregierung. Das Verhältnis von Staat und Islam nimmt eine zunehmend wichtige Rolle im politischen Tagesgeschehen ein. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind grundsätzlich gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation:* Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die formal korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Die Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses aber nur in Grenzen. Die Wahlkreise sind so zugeschnitten, dass Stimmen in ländlichen Gebieten, wo traditionell die Regierungsparteien gewählt werden, überrepräsentiert sind. Die Opposition wird im Wahlkampf durch die Kontrolle der Regierungsparteien über die Medien sowie Beschränkungen in der Versammlungsfreiheit und die generell sehr kurze Wahlkampfphase erheblich behindert.

Die gewählte Regierung besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht. Problematisch ist die Durchsetzung der konstitutiven Rechte politischer Organisationen und Kommunikation. Staatliche und private Medien unterliegen der Einflussnahme durch die Regierung. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen benötigen für ihre Gründung die Zustimmung einer offiziellen Registrierungsstelle, der diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt wird. Die Regierung kann im Fall von Arbeitskämpfen Schlichtungsverfahren beim Industrial Court erzwingen. Läuft dort ein Verfahren, sind Streiks verboten und werden mit Gefängnis bestraft. Die Schlichtungsurteile des Gerichtshofs sind bindend. Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit gelten nur unter dem Vorbehalt, dass sie nicht „destabilisierend“ wirken. Die zivilgesellschaftliche Assoziation findet zu einem großen Teil unter ethnisch/religiösen Gesichtspunkten statt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit:* Die Gewaltenteilung in Malaysia ist mangelhaft. Die Exekutive kontrolliert immer eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, mit deren Hilfe auch Verfassungsänderungen mühelos verabschiedet werden können. Die Judikative versucht sich zwar mitunter als unabhängige Gewalt zu profilieren, kann aber von der Exekutive über deren Recht zur Ernennung der obersten Richter beeinflusst werden. Hinweise auf eine erhebliche Manipulation von Gerichtsverfahren durch die Regierung gab es beispielsweise während des Prozesses ge-

gen den ehemaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Kronprinzen Mahatirs, Anwar Ibrahim.

Korruption ist ein viel diskutiertes Problem, das durch die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft noch begünstigt wird. Während in Fällen administrativer Korruption offenbar hart und konsequent durchgegriffen wird, herrscht in der Bevölkerung der Eindruck vor, dass die Bekämpfung der Elitenkorruption an der Staatsspitze eher nach Gesichtspunkten politischer Opportunität erfolgt. Der Aspekt der politischen Integrität wird aber für die Bevölkerung zunehmend wichtiger. Oppositionsparteien gelingt es, dieses Unbehagen der Bevölkerung aufzugreifen und sich als „saubere“ Alternative zu präsentieren.

Bürgerliche Freiheitsrechte sind nicht durchgehend garantiert. Besonders problematisch und umstritten ist der Internal Security Act (ISA), der es der Polizei ermöglicht, auf den bloßen Verdacht hin Personen bis zu 20 Tagen zu inhaftieren. Per Dekret des Innenministers kann diese Frist auf zwei Jahre verlängert werden. Der ISA wurde und wird weiterhin vornehmlich gegen politische Opponenten der Regierung eingesetzt. Gegenwärtig sind mehr als 120 Personen auf der Grundlage dieses Gesetzes inhaftiert. Berichte über Folterung durch die Polizei tauchen immer wieder auf. Die 1999 von der Regierung ins Leben gerufene Menschenrechtskommission gilt als wenig effektiv.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Es gibt keinerlei Reibungsverluste im Zusammenspiel der demokratischen Institutionen. Entsprechende Konflikte, v. a. zwischen Regierung und Justiz/Staatsoberhaupt, wurden in der Vergangenheit „gelöst“, indem der Regierung neue Vollmachten erteilt beziehungsweise der das Regierungshandeln „störenden“ Institution die entsprechenden Vollmachten beschnitten wurden. Der schwächste Teil des – mit Einschränkungen der demokratischen Qualität hochgradig stabilen – Institutionengefüges ist das Parlament, das weder nennenswerten Einfluss auf politische Entscheidungen nimmt, noch Regierungshandeln effektiv kontrolliert. Die Justiz arbeitet grundsätzlich effektiv, ist aber vor politischer Einflussnahme nicht gefeit. Die demokratischen Institutionen werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt, ihre über Formalitäten hinausgehende Achtung steht aber vor allem seitens der Regierung unter dem Vorbehalt der Zweckmäßigkeit.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Trotz seines formell hohen Fragmentierungsgrades – das Parteienbündnis Barisan Nasional (BN), das die Regierung stellt, setzt sich aus zwölf Parteien zusammen – ist das malaysische Parteiensystem als stabil zu bezeichnen. Die vorherrschende Logik ist klientelistisch, die Parteien des Regierungsbündnisses sind entweder ethnisch oder regional orientiert und in ihrer Ausrichtung durchweg moderat. Das System wird durch die Dominanz der United Malays National Organisation (UMNO) zusätzlich stabilisiert, deren Parteispitze das informelle Machtzentrum des Staates bildet. Die gesellschaftliche Verankerung des Parteiensystems ist sehr stark, und es ersetzt weitgehend alternative Formen der Interessenrepräsentation.

Das Regierungsbündnis BN konnte bei den letzten Parlamentswahlen im November 1999 zwei Drittel der Sitze erringen. Das Oppositionsbündnis hatte den Wahlkampf vor allem mit der Forderung nach mehr Demokratie bestritten. Die gesellschaftliche Selbstorganisation verläuft stark unter ethnisch/religiösen Gesichtspunkten. Das Vertrauen innerhalb der Bevölkerung – oder besser: zwischen den ethnischen Gruppen ist fragil. Zumindest wird die Gefahr ethnischer Spannungen von der Regierung als Rechtfertigung für die Einschränkung von Grundrechten wie der Meinungs- und Versammlungsfreiheit angeführt – nicht unberechtigterweise, wie die viertägigen Unruhen zwischen Mitgliedern der indischen und malaiischen Bevölkerungsgruppen im März 2001 in Kuala Lumpur zeigten.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Malaysia hat weitere Fortschritte auf dem Weg zum selbst gesteckten Ziel gemacht, im Jahre 2020 eine vollentwickelte Volkswirtschaft zu sein. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI-Wert von 0,782 (Tabelle zur Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren) ermöglicht eine (wenn auch eingeschränkte) „freedom of choice“ für den Großteil der Bürger.

Trotz Asienkrise gab es Fortschritte in der Armutsbekämpfung: Der Anteil der Malaysier, die von weniger als 2\$ pro Tag leben, sank von 11,5% im Jahre 1996 auf 5,1% im Jahr 2000. Der Gini-Wert für Malaysia war zu Beginn des Untersuchungszeitraums (1997) mit 49,2 aber noch immer sehr hoch, selbst für Südostasien. Die Ungleichverteilung hat ethnische Aspekte (v. a. der indischstämmige Teil der Bevölkerung hat am Wirtschaftswachstum bislang wenig Anteil gehabt).

Auch die regionale Verteilung ist ungleichmäßig: Kelantan, Terengganu und Sabah hinken den übrigen Staaten in der wirtschaftlichen Entwicklung hinterher. Investitionen in das Bildungswesen besitzen eine hohe politische Priorität.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs: Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet, wenngleich die Regierung große Anstrengungen unternimmt, durch Dirigismus und affirmative Behandlung die wirtschaftliche Stellung der Malaien zu verbessern. Probleme in diesem Feld bereitet aber die teils enge Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft vermittelt der erheblichen wirtschaftlichen Aktivitäten der Regierungsparteien. Über Unternehmensbeteiligungen versucht die Politik so die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Sinne zu steuern. Öffentliche Ausschreibungen gelten als intransparent und werden nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführt. Das im Rahmen der NEP ausgegebene politische Ziel, den Anteil von malaiischen Unternehmen zu erhöhen, führte zu Diskriminierungen gegenüber Unternehmen im Besitz chinesischstämmiger Malaysier. In einigen Sektoren (Lebensmittel, Telekommunikation, Energie) gibt es Preiskontrollen. Der Marktzutritt im Transport- und Telekommunikationssektor ist durch Lizenzvergabe beschränkt.

Monopolbildung: Staatliche Regulierung zum Schutz des Wettbewerbs gibt es bislang nur im Telekommunikations- und Multimediasektor. Die Privatisierung von Staatsunternehmungen in diesen beiden Sektoren hat bestehende Monopole nicht abgebaut, sondern lediglich öffentliche Monopole in privatwirtschaftliche umgewandelt.

Liberalisierung des Außenhandels: Der Außenhandel ist im Prinzip liberalisiert, es existieren jedoch bedeutsame Ausnahmeregelungen in „sensiblen“ Bereichen. Der durchschnittliche Außenhandelsstarif beträgt 9,48%, die Tarifstruktur ist zugunsten von Produkten einer höheren Verarbeitungsstufe verzerrt. So beträgt der Zollsatz im prestigeträchtigen Automobilssektor mehr als 100%.

Bankensystem und Kapitalmarkt: Malaysia besitzt einen grundsätzlich funktionsfähigen Kapitalmarkt. Es bestehen gleichwohl Zutrittsbarrieren im Finanzsektor, v. a. gegenüber ausländischen Investoren. Eine (politisch forcierte) Konsolidierung des Bankensektors hat die Zahl der heimischen Institute von 51 auf zehn Bankengruppen reduziert. Das grundsätzliche Vertrauen der Anleger in den Kapi-

talmarkt zeigt sich auch darin, dass der Rückzug ausländischer Investoren nach Aufhebung der im Zuge der Asienkrise verhängten Kapitalkontrollen geringer ausfiel, als vielfach erwartet.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflations- und Wechselkurspolitik werden mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen in Einklang gebracht. Die malaysische Regierung bemüht sich seit Jahren erfolgreich um eine solide makroökonomische Politik. Die Staatsverschuldung ist in den letzten Jahren allerdings stark gestiegen (Ende 2001 auf 70,5% des BIP) – ein Umstand, der vor allem der aktiven Fiskalpolitik zur Bekämpfung der Folgen der Asienkrise geschuldet ist.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz wohl definiert. Die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz führt jedoch – zumindest theoretisch – zu einem nur eingeschränkten Schutz vor staatlichen Eingriffen. Gleichwohl war in der Vergangenheit bislang das Privateigentum de facto hinreichend gesichert.

Privatwirtschaftliche Unternehmen bilden spätestens seit der Mitte der 80er Jahre eingeleiteten Privatisierungswelle das Rückgrat der Volkswirtschaft, der Staat ist aber (informell) stark in die wirtschaftlichen Aktivitäten eingebunden. Die Privatisierungen erfolgten häufig nach politischen statt wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Wichtige Bereiche der malaysischen Wirtschaft verbleiben in staatlicher Hand, etwa das Erdölunternehmen Petronas.

3.2.5. Welfare Regime

Eine ausgebaute staatliche Absicherung gegen soziale Risiken ist in Malaysia nicht gegeben. Gerade in den ärmeren Bevölkerungsschichten erfüllt in der Hauptsache immer noch die Familie diese Funktion. Der Staat investiert 8% des Inlandsproduktes in soziale Sicherung, Gesundheit und Bildung. Eine Grundversorgung mit medizinischen Dienstleistungen ist gewährleistet. Eine Arbeitslosenversicherung existiert nicht. Der Schutz vor sozialen Risiken im Alter ruht vor

allem auf zwei Säulen: dem Employment Provident Fund (einem Pflichtpensionsfonds für die im formalen Privatsektor Beschäftigten) sowie dem Pensionssystem für den öffentlichen Dienst.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstum des BIP ist relativ hoch, die makroökonomischen Daten sind teils positiv, teils mäßig positiv, erscheinen aber kontrollierbar. Für das stark exportorientierte Malaysia, das Verhältnis von Waren- und Dienstleistungsexporten zum Bruttoinlandsprodukt betrug 2001 immerhin 117%, bereitet die derzeitige weltweite Konjunkturschwäche ein großes Problem.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist in Grundzügen vorhanden. Die Hauptlast wird aber über private Solidaritätsnetzwerke bestritten. Der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherheit am Bruttoinlandsprodukt betrug über den Zeitraum 1991-1997 nur durchschnittlich 1,4 %.

Ogleich Malaysia nominell Umweltbelange berücksichtigt, sind diese tendenziell Wachstumsüberlegungen nachgeordnet. Die von der Politik ausgesandten Signale sind nicht eindeutig. Zwar wird dem Umweltschutz in letzter Zeit ein erhöhtes Gewicht zugeschrieben, und es wurden auch entsprechende Sensibilisierungskampagnen der Bevölkerung gestartet. Andererseits wurden die Daten über Luftverschmutzung 1999 zum Staatsgeheimnis erklärt. Auch die Arbeiten am ökologisch höchst umstrittenen Bakun-Staudamm wurden 2000 wieder aufgenommen.

Die Investitionen in Bildung sind relativ hoch (durchschnittlich etwa 5% des Bruttoinlandsproduktes/ca. 19% des Staatshaushaltes). Die Regierung hat erkannt, dass Malaysia wirtschaftlich auf dem „globalen Marktplatz“ nur dann bestehen kann, wenn die Bevölkerung entsprechend ausgebildet ist. Die Pflichtschulzeit beträgt neun Jahre. Private Universitäten sind erst seit kurzem zugelassen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Auf dem Weg zu einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie sind vor allem im Zuge der Bekämpfung des internationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 Rückschritte zu verzeichnen. Bereits der Prozess um Anwar Ibrahim illustrierte die politische Manipulierbarkeit des Rechtssystems. Die kurze wirtschaftliche Kontraktionsphase 1998 und das harte Durchgreifen der Regierung gegen mutmaßliche Terroristen haben signifikante Einschnitte in Freiheitsrechte mit sich gebracht. Die Zahl von Inhaftierungen unter dem umstrittenen Internal Security Act hat zugenommen. Auch prominente Oppositionspolitiker finden sich unter den Opfern. Das Oppositionsbündnis Barisan Alternatif (BA), das die herrschende BN bei der Wahl 1999 in ernsthafte Bedrängnis gebracht hatte, ist auseinander gebrochen. Grund hierfür waren vor allem Meinungsverschiedenheiten zwischen der islamistischen PAS und der gemäßigten chinesisch-orientierten Democratic Action Party (DAP) über die politische Rolle des Islam. Die Antwort der Regierung auf die Krisen zeigt, dass das Stabilitätsziel dem Demokratieziel übergeordnet bleibt.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand hat sich in den letzten Jahren leicht verbessert. Verzeichnete Malaysia 1995 noch einen HDI-Wert von 0,760, so stieg dieser 2000 – trotz der Folgen der Asienkrise – auf 0,782 an. Die institutionellen Rahmenbedingungen der malaysischen Wirtschaft haben sich in dem Betrachtungszeitraum verbessert. Reformen fanden und finden statt im Bereich der Corporate Governance. Das Bankensystem ist konsolidiert worden, und Malaysia beginnt mit der Erarbeitung eines Regelsystems zum Schutz des Wettbewerbs. Vorreiter in dieser Hinsicht sind die Sektoren „Telekommunikation“ und „Multimedia“. Der Wettbewerbsschutz steht aber weiterhin unter dem Vorbehalt, im Zweifelsfalle dem „nationalen Interesse“ nachgeordnet zu werden. Problematisch ist weiterhin, dass die Entscheidung, ob wettbewerbsschädigendes Verhalten vorliegt, nicht bei der Regulierungsbehörde, sondern beim zuständigen Minister liegt.

Das Wachstum ist solide, problematisch ist allenfalls die wachsende Staatsverschuldung (Ende 2001 70,7% des BIP), mit deren Hilfe die negativen Folgen der Asienkrise bewältigt werden. Auch im Haushalt für 2003 ist erneut ein Defizit von 3,9% eingeplant. Die Verschuldung gegenüber dem Ausland lag Ende 2001 bei 51,8%.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,772	0,762	0,73	0,79	12,2%	8.137
2001	0,790	0,784	0,75	0,83	14,5%	8.750

Quellen: UNDP, Human Development Report 2000, 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-7,4	6,1	8,3	0,4	5,2 (Schätzung)
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-7,3%	16,8%	17,0%	-8,8%	7,0% (Sch)
Importwachstum in %	-26,6%	12,8%	26,2%	-7,6%	10,0%
Inflation in % (CPI)	5,3%	2,8%	1,6%	1,4%	1,3%
Arbeitslosigkeit in %	3,2%	3,4%	3,6%	3,6%	n.a.
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1,8%	-3,2%	-5,8%	-6,7%	-5,2%
Leistungsbilanz in Mrd. US \$	9,539	12,606	8,401	6,859	4,934

Quellen: ADB Outlook 2001 und 2002; Malaysia Amt für Statistik (Internet).

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die wirtschaftliche Ausgangsposition der malaysischen Wirtschaft ist gut. Malaysia befindet sich mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 9.068 US-Dollar (PPP) an der Schwelle von einem „middle income“- zu einem „high income“-Land. Bei der Bildung nähert sich Malaysia der Spitzengruppe (UN-Education Index 0,8). Die große Hypothek Malaysias, die das Ungleichgewicht von wirtschaftlicher und politischer Transformationsleistung erklären hilft, bleibt die Segmentierung der Gesellschaft in ethnische Gruppen. Erschwerend kommt hinzu, dass die chinesische Minderheit wirtschaftlich wesentlich erfolgreicher ist als die malaiische Mehrheit. Ein weiterer Faktor, der den Schwierigkeitsgrad der politischen Transformation steigert, ist die Spaltung zwischen Muslimen (vorwiegend Malaien) und Nichtmuslimen.

Es gibt durchaus eine Tradition zivilgesellschaftlicher Gruppen, die in ihrer Tätigkeit aber von der Regierung stark eingeschränkt werden. Malaysia verbindet eine hohe Staatskapazität mit einer mangelhaften Rechtsstaatlichkeit.

5.2. Zielsicherheit

Die malaysische Transformationspolitik ist langfristig angelegt. Die Regierung setzt strategische Prioritäten. Auf die durchaus erfolgreiche New Economic Policy (NEP) von 1971 bis 1991, die vor allem die relative Position der Malaien in der malaysischen Gesellschaft verbessern sollte (eine Art affirmative action), folgte 1991 die auf allgemeineres Wachstum abzielende New Development Policy und die „Vision 2020“, die das Ziel formuliert, im Jahre 2020 eine (wirtschaftlich) voll entwickelte Nation zu sein.

Die Reformpolitik der Regierung ist im wirtschaftlichen Bereich konsistent. Probleme bereiten in dieser Hinsicht die Rückschritte auf dem Felde der Rechtsstaatlichkeit. Die Regierung betreibt aber grundsätzlich eine verlässliche und berechenbare Politik, obgleich etwa die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen im Verlauf der Asienkrise für die meisten Beobachter überraschend kam. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen der Wechsel an der Regierungsspitze von Mahatir Mohamad auf Abdullah Ahmad Badawi im Herbst 2003 in dieser Hinsicht haben wird.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen weitgehend effizient. Das gegenwärtige Haushaltsdefizit ist den Bemühungen um die Verarbeitung der Asienkrise geschuldet. Ein Konsolidierungskurs ist bereits eingeschlagen. Dennoch gibt es aufgrund der Verflechtung von Regierungsparteien und Wirtschaft immer wieder Hinweise darauf, dass staatliche Gelder auch „gutverbundenen“ Geschäftsleuten zu Gute kommen. Der langjährige Finanzminister Daim Zainuddin, ein politisches Schwergewicht, stürzte 2001 über Anschuldigungen, er habe mit Staatsgeldern den angeschlagenen Unternehmen befreundeter Geschäftsleute ausgeholfen.

Der Regierung gelingt es in der Regel, ihre Reformziele zu realisieren. Sie stellt öffentliche Dienstleistungen bereit, die auf die Entwicklungserfordernisse von Wirtschaft und Gesellschaft abgestimmt sind und Entwicklungsfortschritte begünstigen. Mangelhaft sind die Vorkehrungen, die die Regierung gegen Korruption getroffen hat. Hier wirken sich die Defizite im politischen System Malaysias – die Abwesenheit von Checks and Balances, die Einschränkungen der Pressefreiheit – negativ aus. So gibt es in Malaysia zwar eine Anti-Korruptionsbehörde, als ein Oppositionspolitiker allerdings Geheimdokumente veröffentlichte, die zeigten,

dass frühere Ermittlungen gegen zwei hochrangige Politiker trotz begründeten Verdachtes zu keiner Anklage geführt hatten, wurde er wegen des Verrates von Amtsgeheimnissen zu einer zweijährigen Gefängnisstrafe verurteilt. Konsequenzen für die beschuldigten Politiker gab es keine. Ob ein Korruptionsfall – vor allem auf höherer politischer Ebene – strafrechtlich verfolgt wird, scheint immer noch im Ermessen der Regierung zu liegen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure sind lernfähig und können gescheiterte Politiken durch innovative Politiken ersetzen. So haben die Probleme der staatlich forcierten Industrialisierung Mitte der 80er Jahre zu einer umfassenden Privatisierungswelle geführt. Die Entscheidung, den Unterricht an den öffentlichen Schulen in Malaiisch statt Englisch durchzuführen, wird gegenwärtig v. a. in naturwissenschaftlichen Fächern einer Revision unterzogen. Auch die Probleme, die die NEP mit sich brachte, etwa die vielfach konstatierte „Subventionsmentalität“ unter den Malaien, werden heute von der Regierung öffentlich thematisiert.

Der aktive Gestaltungswille der Regierung bringt allerdings auch Fehlallokationen mit sich, indem Prestigeprojekte durchgeführt werden, die nach marktwirtschaftlichen Effizienzkriterien nicht rentabel sind, wie etwa der höchst umstrittene Bakun-Staudamm. Fehlallokationen gibt es auch durch die teils enge Verbindung von Politik und Wirtschaft. Inwiefern die Reformen im Bereich der Corporate Governance hier Abhilfe schaffen, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich handeln die Reformer mit politischer Klugheit, wobei aber zu fragen bleibt, wie sich das Ausbleiben demokratischer Reformen langfristig auswirkt.

5.5. Konsensbildung

Die wesentlichen Akteure stimmen in dem Ziel überein, in Malaysia weitere marktwirtschaftliche Reformen durchzuführen. Allerdings gibt es v. a. hinsichtlich der Frage nach dem Aufbau einer Demokratie Konfliktlinien (a) zwischen Regierung und Opposition und (b) innerhalb der Opposition selbst. So greift die Opposition die Regierung vor allem aufgrund der mangelnden Demokratisierung und der weiten Verbreitung von „Money Politics“ an. Letzteres umfasst auch ordnungspolitische Themen und (vermeintliche) Fehler der Regierung. Die Opposition ist gespalten zwischen der PAS, die eine stärkere Rolle für den Islam in Ma-

Malaysia fordert, und den übrigen, eher säkularen Parteien. Ein fortdauerndes Problem bildet die ethnische Segmentierung Malaysias.

Die Antwort der Regierung auf dieses Problem besteht darin, Konflikte zwischen den ethnischen Gruppen durch deren Einbindung in die Regierung zu entschärfen und politische Aktivitäten, die scheinbar dazu angetan sind, die Spannungen zu verschärfen, zu verbieten. Zusätzlich ist eine besondere Förderpolitik für den malaiischen Teil der Bevölkerung in Kraft, die helfen soll, Ressentiments gegenüber den in der Regel wirtschaftlich erfolgreicherer malaysischen Chinesen zu verhindern. Dabei droht allerdings die indischstämmige Minderheit ins Hintertreffen zu geraten, der die Regierung keine entsprechende Aufmerksamkeit schenkt.

Der Regierung gelingt es durchaus, das Gemeinschaftsgefühl der Malaien zu stärken bzw. zu erhalten. Die aktive Förderpolitik hat allerdings auch die Ungleichheiten innerhalb der malaiischen Bevölkerungsgruppe anwachsen lassen, da die Zuteilung von Fördermitteln und wirtschaftlichen Verfügungsrechten nicht allen Malaien gleichermaßen zu Gute kam. Die Bereitschaft anderer ethnischer Gruppen, vor allem der Chinesen, Leistungen für die Gesamtheit zu erbringen, beruht eher auf der Einsicht, auf diese Weise zur Stabilität des Landes beizutragen und das offene Aufbrechen ethnischer Konflikte zu verhindern.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die malaysische Regierung arbeitet mit internationalen Gebern eher selektiv zusammen. Ministerpräsident Mahatir war einer der Wortführer in der Debatte um „Asiatische Werte“ und setzt sich immer wieder gegen angebliche Versuche der westlichen Länder zur Wehr, Malaysia ihre Wertvorstellungen aufzuzwingen. Malaysia ist u. a. Mitglied in der ADB, dem IWF und der Weltbank, hält sich aber die Option auf eigenmächtiges Handeln offen, so etwa in der Asienkrise, als man die Reformmaßnahmen des IWF zurückwies und stattdessen mit der Verhängung von Kapitalverkehrskontrollen einen eigenen Weg beschritt.

Gleichwohl vermittelt die Regierung gegenüber der internationalen Umwelt einen berechenbaren Eindruck. Die Rating-Agenturen geben Malaysia durchgehend ein „Investment Grade“-Rating für die in Inlandswährung denominierten langfristigen Staatsanleihen.

Malaysia arbeitet aktiv in der ASEAN mit und ist einer der Hauptbefürworter

einer Asiatischen Freihandelszone (AFT). Malaysia war ferner einer der Initiatoren der sog. Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), mit der intraregionale Spannungen in Südostasien abgebaut werden sollen.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt positiv zu bewerten. Bereits vor der Beobachtungsperiode gab es durchaus funktions- und leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen, die allerdings teilweise durch eine zu große Nähe zwischen Politik und Wirtschaft geprägt waren. Der malaysische Staat muss ebenfalls als leistungsfähig gelten. Die Hauptschwierigkeit bei der Transformation Malaysias besteht in der erheblichen ethnischen Heterogenität, die das politische System lähmt und als Rechtfertigungsgrund für das Ausbleiben demokratischer Reformen dient. In letzter Zeit gerät ferner immer deutlicher die Spannung zwischen islamistischen und säkularen Tendenzen zu Tage, welche die Opposition spaltet und der Regierung eine weitere Rechtfertigung für die Einschränkung politischer und bürgerlicher Freiheiten liefert.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Malaysia konnte über den betrachteten Zeitraum keinerlei politische Fortschritte verzeichnen. Vielmehr ist ein weiterer Rückschritt zu konstatieren. Der wohl in erster Linie politische Prozess gegen Anwar Ibrahim hat zwar bei vielen Bürgern Zorn ausgelöst, die Protestwelle reichte aber nicht aus, die Mehrheit der Regierungskoalition bei den Wahlen 1999 zu gefährden. Positiv gewendet ließe sich allenfalls feststellen, dass die politische Stabilität gewahrt blieb. Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hat die Regierung von den ihr zur Verfügung stehenden Repressionsinstrumenten (Einschränkung der Medienfreiheit, Inhaftierung unter dem Internal Security Act) verstärkter Gebrauch gemacht. Die unterschiedlichen Vorstellungen über die politische Rolle des Islam haben die Stabilisierung einer einigen und schlagkräftigen Opposition verhindert.

Die marktwirtschaftliche Transformation hat im Beobachtungszeitraum, v. a. im Zuge der Verarbeitung der Asienkrise, Fortschritte gemacht. Reformen im Bereich der Corporate Governance sind eingeleitet, etwa mit der Stärkung der Rech-

te von Minderheitenaktionären. Der Bankensektor wurde konsolidiert, und das Problem der uneinbringlichen Kredite scheint handhabbar. Positiv zu vermerken ist auch die Absicht zu Reformen im Bereich des Wettbewerbsschutzes. Nach einer Kontraktion der Wirtschaft um 7,4% im Jahre 1998 ist Malaysia in der Folgezeit wieder auf den Wachstumspfad eingeschwenkt, ohne jedoch durchgängig die Wachstumsraten aus der Zeit vor der Asienkrise erzielen zu können. Als ein Nebeneffekt der relativ schwachen Wirtschaft ist das Haushaltsdefizit in den letzten Jahren wieder gewachsen.

7. Ausblick

Ein Schlüsselereignis für die weitere Entwicklung Malaysias wird der Wechsel an der Regierungsspitze im Oktober 2003 sein. Wenngleich die Chancen für eine stabile und reibungslose Machtübergabe von Mahatir an seinen designierten Nachfolger Ahmad Abdullah Badawi zum gegenwärtigen Zeitpunkt sehr hoch zu veranschlagen sind, erscheint ungewiss, ob Badawi eine ähnlich starke Position wie sein Vorgänger einnehmen kann. Die politischen Probleme, die Mahatir seinem Nachfolger hinterlässt, sind nicht gering. Die Stärkung islamistischer Tendenzen in der malaysischen Politik ist unübersehbar. Mit Badawi dürfte nun ein Mann die Macht übernehmen, der einen stärkeren islamischen Hintergrund besitzt als seine Vorgänger.

Das Phänomen der Islamisierung verbindet sich in Malaysia mit dem Denken in ethnischen Kategorien, da der Islam vor allem die Religion der Malaien ist. Die „affirmative action“-Politik der vergangenen Jahre hat nicht nur positive Folgen gezeitigt. Einige Beobachter glauben bei den Malaien eine zunehmende Subventionsmentalität ausgemacht zu haben. Die Toleranz der anderen ethnischen Gruppen gegenüber den Privilegien der Malaien ist im Schwinden begriffen. Ob das neu eingeführte „nationale Dienstjahr“, mit dem der Jugend Malaysias ein Sinn für das Gemeinwohl eingimpft werden soll, seinen Zweck erfüllen kann, bleibt fraglich.

Die größte Herausforderung in wirtschaftlicher Hinsicht ist der Aufstieg Chinas, das zunehmend im Wettbewerb mit Malaysia über Marktanteile und ausländische Direktinvestitionen steht. Malaysia hat diese Gefahr erkannt und bemüht sich, die Wirtschaftsstruktur in Richtung auf eine größere Rolle für den IT-Sektor umzustrukturieren. Eine andauernde wirtschaftliche Krise würde die Legitimität der gegenwärtigen Regierung auf eine harte Probe stellen. Wie sich dies letztlich

auswirken würde, ob in Richtung auf einen Demokratisierungsschub oder vielmehr in Richtung auf eine echte Staatskrise durch das Aufflammen von ethnischen Konflikten bzw. den Versuch einer Islamisierung, ist die entscheidende Frage.