

# Myanmar

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,0 / Marktwirtschaft: 1,3)		<b>2,3</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>1,2</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	48,2 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	n.a.		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	1.027	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	n.a.		<b>Arbeitslosenquote</b>	5,1% (2000)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,8%		<b>HDI</b>	0,549	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	8,5%		<b>UN-Education Index</b>	0,72	
			<b>Gini-Index</b>	n.a.	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Als Myanmar 1997 Mitglied der ASEAN wurde, sollte dies ein eindeutiges Zeichen dafür sein, dass das Land seine internationale Isolation endgültig aufgeben würde. Seit dem Jahr 2000 versuchten die Generäle der dort herrschenden Militärregierung zudem verstärkt die internationale Ächtung ihres autoritären Regimes abzumildern, indem sie die Repressionen gegen die größte Oppositionspartei NLD lockerten. Dieses „Tauwetter“ führte im Mai 2002 sogar zur Aufhebung des mit Unterbrechungen mehrjährigen Hausarrestes der Oppositionsführerin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi. Gleichzeitig wurden über 300 politische Gefangene entlassen, und die Oppositionspartei NLD durfte erneut Büros im ganzen Land eröffnen.

Doch der ASEAN-Beitritt und die innenpolitische Entspannungspolitik führten nicht zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung Myanmars, wie die herrschenden Militärs es sich erhofft hatten. Denn der ASEAN-Beitritt 1997 fiel zusammen mit dem Beginn der Asienkrise, die viele wirtschaftliche Hoffnungen in der Region zunichte machte. In den vergangenen fünf Jahren der ASEAN-Mitgliedschaft gingen die ausländischen Direktinvestitionen nach Myanmar vielmehr noch stark zurück. Von der Freilassung Aung San Suu Kyis hatte die Militärjunta ein Ende der internationalen Sanktionen, vor allem seitens der EU und der USA, erwartet. Der „Westen“ nahm Fortschritte innerhalb Myanmars zwar wahr, doch reichten diese nicht aus, um die Sanktionen gegen das südostasiatische Land zu beenden. Trotz aller Hoffnungen hat Myanmar im Untersuchungszeitraum zwischen 1997 und 2002 keine nennenswerten Fortschritte auf dem Gebiet der politi-

schen Demokratisierung und marktwirtschaftlichen Transformation erzielen können.

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

Seit 1961, als sich General Ne Win an die Macht putschte und den damaligen Premierminister U Nu verhaften ließ, ist Myanmar eine Militärdiktatur. Der wirtschaftliche und politische Transformationsprozess war bereits seit der Unabhängigkeit der ehemals britischen Kolonie im Jahr 1948 von innenpolitischen Unruhen behindert worden. Ethnische Minderheiten und kommunistische Gruppen erhoben sich wenige Monate nach der Unabhängigkeit gegen die junge Republik und erklärten ihre jeweiligen Siedlungsgebiete für unabhängig.

Die Militärs konnten zwar unter enormer Gewaltanwendung dauerhafte Abspaltungen verhindern, doch die zahlreichen verschiedenen Minderheitenprobleme des Landes sind bis heute politisch nicht gelöst. Mit Beginn der Militärdiktatur wurden alle demokratischen Institutionen abgeschafft und durch den 17-köpfigen „Revolutionären Rat“ mit General Ne Win an der Spitze ersetzt. Die Militärs führten das Land in die Selbstisolation. Eine Mischung aus Marxismus und Buddhismus wurde zur Staatsphilosophie erhoben. 1974 wurde die „Sozialistische Republik der Union von Burma“ mit Ne Win im neu geschaffenen Präsidentenamt ausgerufen. Sozialistische Planwirtschaft und die Einparteienherrschaft der von Ne Win gegründeten „Burmesischen Sozialistischen Programmpartei“ bestimmten fortan die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Landes.

Aufgrund gravierender Wirtschaftsprobleme trat Ne Win 1981 als Staatspräsident zurück. Sein Vertrauter San Yu wurde Staatspräsident. Doch Ne Win blieb Vorsitzender der einzigen Partei und konnte weiterhin die Politik maßgeblich mitgestalten. Der Personalwechsel an der Staatsspitze konnte den wirtschaftlichen Niedergang nicht aufhalten. Als Folge kam es im März 1988 zu Massendemonstrationen, die die Militärjunta nach monatelanger Duldung am 8. August blutig niederschlug, wobei nach unabhängigen Schätzungen mehrere tausend Menschen getötet wurden. Ne Win und San Yu wurden durch General Saw Maung abgelöst. Die neue Militärjunta versprach der demokratischen Opposition, so schnell wie möglich freie Wahlen abzuhalten. Diese fanden im Mai 1990 statt und brachten der größten Oppositionspartei „National League for Democracy“ (NLD) unter der Führung von Aung San Suu Kyi mit einem Stimmenanteil von über 80 Prozent einen überwältigenden Sieg.

Doch die Militärs erkennen dieses Wahlergebnis bis zum heutigen Tag nicht an und erlaubten dem damals gewählten Parlament nicht, sich zu versammeln. Die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, die 1991 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, war schon während des Wahlkampfes unter Hausarrest gestellt worden. 1995 wurde sie zum ersten Mal freigelassen, jedoch mehrfach daran gehindert, die Hauptstadt Rangoon zu verlassen und im Land politisch tätig zu werden. Ende 2000 wurde die Oppositionsführerin erneut unter Hausarrest gestellt und erst nach 19 Monaten freigelassen. Im Gegensatz zu ihrer ersten „Freilassung“ wird es ihr offenbar nun gestattet, sich weitgehend ungehindert im Land zu bewegen.

Im politischen Wendejahr 1988 begann mit dem Führungswechsel der Militärjunta auch eine neue Phase der wirtschaftlichen Transformation. Die Machthaber initiierten erste marktwirtschaftliche Reformen, um nicht wie ihre Vorgänger durch Massenproteste indirekt Opfer der Wirtschaftsmisere zu werden. Doch signifikante Erfolge wurden mit diesem Strategiewechsel nicht erzielt. Dies hatte vor allem drei Gründe:

Zum einen scheuten sich ausländische Investoren wegen der unsicheren politischen Situation in Myanmar (gewalttätige Minderheitenkonflikte, Rechtsunsicherheit, starke Eingriffe der Regierung in das Marktgeschehen, verzerrte Preisbildung) und aus Angst um ihr öffentliches Renommee (Furcht vor Boykottmaßnahmen wegen Menschenrechtsverletzungen und wegen der Unterdrückung der demokratischen Opposition in Myanmar), in dem Land zu investieren.

Zum Zweiten erhielt Myanmar nicht dieselbe internationale Hilfe wie andere vergleichbare Entwicklungsländer, da die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika seit der blutigen Niederschlagung der Massenproteste 1988 umfassende Sanktionen gegen die Militärjunta verhängt haben.

Und drittens erwies sich die Militärdiktatur ungeachtet der beiden zuvor beschriebenen Hindernisse als reformunwillig und zum Teil auch reformunfähig. Zentrale wirtschaftliche Problemfelder sind die herrschende Korruption, die hohe Inflation des Landes und die Bereicherung der Militärs an Staatsunternehmen.

Die Regierung geht gegen diese Missstände nicht oder nur äußerst ungenügend vor. Daher gehen zahlreiche Beobachter davon aus, dass die Bevölkerung Myanmars in den vergangenen Jahren weiter verarmt ist. Die einzigen positiven Verän-

derungen waren eine Reihe von Waffenstillstandsvereinbarungen zwischen ethnischen Gruppen (Kachin, Karen, Shan, Mon), wenngleich dies die Lebensbedingungen der lokalen Minderheiten keineswegs verbessert hat. In manchen Fällen nutzen die militärischen Führer der vormaligen Rebellen Gruppen die Kampfpause dazu, um nun gemeinsam mit dem Militärregime die Produktion und den Handel mit Narkotika fortzuführen oder auszubauen.

Sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Transformation des Landes scheint spätestens seit dem Jahr 1988 in eine Sackgasse geraten zu sein. Auch in den letzten fünf Jahren gab es keine greifbaren Anzeichen dafür, dass die herrschenden Militärs künftig bereit sein werden, die politische Kontrolle an eine demokratisch legitimierte Nachfolgeregierung zu übergeben oder über eine solche Machtübergabe auch nur zu verhandeln. Deshalb scheint eine wirtschaftliche Erholung des Landes in den nächsten Jahren eher unwahrscheinlich.

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

#### **3.1. Demokratie**

Myanmar hat im Berichtszeitraum 1998-2003 keine signifikanten Fortschritte hinsichtlich der politischen Transformation gemacht. Lediglich die Repression der Opposition wurde etwas abgemildert, doch sie bleibt weiterhin auf einem hohen Niveau, das eine wirksame politische Entfaltung dieser Kräfte weiterhin nahezu unmöglich macht. Es gibt keine ernsthaften Anzeichen dafür, dass die Repräsentanten der Militärdiktatur gewillt sind, friedlich die Macht an demokratisch legitimierte Personen und Institutionen zu übergeben.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

*(1) Staatlichkeit:* Myanmar hat gravierende Staatlichkeitsprobleme. Das staatliche Gewaltmonopol wird zwar in zentralen Landesteilen durchgesetzt, doch gibt es handlungsfähige Organisationen (mächtige Drogenbanden und Sezessionsrebellengruppen), die einzelne Landesteile kontrollieren. Ethnische Minderheiten werden systematisch diskriminiert und zum Teil physisch verfolgt. Der politische Prozess ist durch die Militärherrschaft weitgehend säkularisiert worden. Die öffentliche Sicherheit kann nur durch die permanente Androhung von Gewalt aufrechterhalten werden. Konflikte zwischen der Zentralregierung und Rebellenverbänden führen

immer noch zu bewaffneten Kämpfen. Die Verwaltung funktioniert nur mangelhaft. Auseinandersetzungen zwischen der Zentralregierung und ethnischen Minderheiten führen weiterhin gelegentlich zu bewaffneten Konflikten, wenngleich die größeren Minderheiten allesamt in den 90er Jahren Waffenstillstandsabkommen mit dem Militärregime abschlossen. Ungeachtet dessen kontrolliert die Zentralregierung beziehungsweise ihre Verwaltung weiterhin nicht alle Teile des Landes.

(2) *Politische Partizipation:* Die Militärs haben in den vergangenen 40 Jahren das politische und gesellschaftliche System dominiert. Die letzten freien Wahlen fanden 1990 statt, wurden von der Militärjunta aber nicht anerkannt. Die Militärregierung selbst putschte sich an die Macht. Sie kontrolliert vollständig alle inländischen Medien und behindert ausländische Journalisten bei der unabhängigen Berichterstattung. Der gesamten Bevölkerung werden wesentliche Aspekte der Staatsbürgerschaft vorenthalten, ihre politische Artikulation wird behindert. Die größte demokratische Oppositionspartei NLD ist weiterhin extremen Repressionen ausgesetzt. Sie wird permanent durch die Sicherheitsdienste „gegängelt“ und überwacht. Tausende ihrer Funktionäre und Sympathisanten verbüßen derzeit aufgrund ihrer politischen Betätigung zum Teil langjährige Haftstrafen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit:* Die Gewaltenteilung existiert nur formal. In der so genannten „Constituent Assembly“ sind die meisten der 700 Mitglieder von den Militärs ausgewählt worden. Die Versammlung wurde 1990 – zwei Monate nach der Wahl – anstelle des gewählten Parlaments von der Militärjunta installiert. 1995 verließen die wenigen Mitglieder der NLD die „Constituent Assembly“ aus Protest gegen das Regime. Auch die Justiz ist abhängig von den Militärs. Bürgerliche Freiheitsrechte finden keine prinzipielle Gewähr und werden systematisch verletzt. Mandatsträger können ihr Amt nach Gutdünken privat nutzen. Die Korruption in Politik und Verwaltung ist laut CPI-Index eine der höchsten in der Welt.

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

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die Institutionen der Militärdiktatur werden nur durch die kontinuierliche Androhung von physischer Gewalt aufrechterhalten. Wichtige Akteure auf internationaler Ebene (EU, USA etc.), die größte Oppositionspartei NLD sowie die zahlreichen Sezessionsbewegungen in Myanmar erkennen ihre Legitimität nicht an.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Die staatliche Repression hat bisher die Entstehung eines stabilen, moderaten und gesellschaftlich verankerten Parteiensystems weitgehend verhindert. Mit Ausnahme der demokratischen Oppositionspartei NLD ist die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation nur äußerst rudimentär vorhanden, weil die Bevölkerung damit rechnen muss, für politische oder gesellschaftliche Oppositionsarbeit bestraft zu werden. Die politische Arbeit der NLD leidet zudem unter enormen Organisationsdefiziten. Knappe finanzielle Ressourcen und staatliche Unterdrückung (Verhinderung von Reisen, Überwachung der Kommunikation) machen eine effektive Zusammenarbeit zwischen der Parteizentrale und den Parteifilialen im Land nahezu unmöglich.

Ethnische Minderheiten organisieren sich in Myanmar zum Teil immer noch in Form bewaffneter Milizen, die das Militärregime in Rangoon gewaltsam bekämpfen. Die Kooperationsfähigkeit von Militärstaat und oppositionellen Gruppen ist nahezu nicht existent. Lediglich mit der NLD hat es erste Gespräche gegeben. In Januar 2001 traf sich Aung San Suu Kyi erstmals offiziell mit hochrangigen Vertretern der Militärjunta, was international hohe Erwartungen weckte. Doch bisher haben diese Gespräche zu keinen nennenswerten Ergebnissen geführt, da die Militärs weiterhin nicht bereit sind, ihre Macht im Land abzugeben bzw. zu teilen. Innerhalb der Militärführung gibt es sogar heftige Kontroversen, ob man mit der Opposition überhaupt Gespräche führen soll. Hardliner wie der mächtige General Maung Aye, derzeit noch „zweiter Mann im Staat“, befürchten, dass selbst Verhandlungen für den Fortbestand des Regimes gefährlich seien, weil man dadurch die Opposition aufwerte.

Wie hoch die Zustimmung der Bevölkerung zur und vor allem auch der Wissensstand über Demokratie ist, lässt sich nach über 40 Jahren ununterbrochener Militärdiktatur nur noch sehr schwer abschätzen. Die letzten freien Wahlen 1990 brachten der Opposition mit über 80 Prozent Zustimmung einen überwältigenden Sieg. Doch aus diesem Ergebnis vor mehr als zwölf Jahren lassen sich selbstverständlich keine verlässlichen Rückschlüsse auf die derzeitige Zustimmung zur Demokratie ziehen.

Eine Aufarbeitung des autoritären Militärregimes findet derzeit noch nicht statt. Allerdings wurde General Ne Win, der Myanmar von 1962 bis 1988 beherrschte, im März 2002 unter der Anklage, einen Staatsstreich geplant zu haben, unter Hausarrest gestellt. Mehrere Mitglieder seiner Familie wurden verhaftet, zusammen mit über 100 weiteren Personen, darunter auch zwei der mächtigen Regio-

nalkommandeure der Armee. Da General Ne Win am 5. Dezember 2002 verstorben ist, wurde somit auch jede Vermutung hinfällig, dass das Gerichtsverfahren gegen ihn ein erster Schritt zur Vergangenheitsbewältigung hätte sein können. Ohnehin hat es sich bei den Verhaftungen offenbar in erster Linie um eine Säuberungswelle der herrschenden Generäle gegen konkurrierende Militärs gehandelt.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Myanmar hat bei der Transformation seiner Wirtschaft in den vergangenen fünf Jahren mehr Rück- als Fortschritte gemacht. Die schlechten Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklung, unter anderem in der Geldpolitik, der Wechselkurspolitik, der de facto Nichtexistenz eines Systems der öffentlichen Finanzen und einer hohen Inflationsrate, haben sich eher noch verschlechtert. Die anhaltenden internationalen Sanktionen und die Auswirkungen der Asienkrise haben Myanmar, ohnehin eines der wirtschaftlich schwächsten Länder Ostasiens, weiter zurückgeworfen. Drängende Probleme wie Korruptions- und Inflationsbekämpfung wurden weitgehend ignoriert und haben sich dadurch sogar noch verschlechtert.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren weisen auf ein stagnierendes und in einigen Bereichen sogar fallendes Entwicklungsniveau hin. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, gehört zu den niedrigsten in der Region. Die soziale Exklusion durch Armut, Bildung und geschlechterspezifische Diskriminierungen ist sehr viel höher als in den Nachbarländern. Besonders Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten werden stark benachteiligt.

Aufgrund der hohen Inflationsrate (über 30 Prozent geschätzt für das Jahr 2002) bei einem sehr viel niedrigeren Wirtschaftswachstum (nach Schätzungen in den letzten Jahren zwischen zwei und fünf Prozent) ist davon auszugehen, dass sich die ohnehin hohe Armutsquote und die ungleichen Einkommensverhältnisse weiter vergrößert haben. Weil die Militärregierung im Untersuchungszeitraum entweder keine (seit 1998) oder unglaubwürdige Wirtschaftsstatistiken veröffentlicht hat, fällt eine exakte Bewertung des Entwicklungsniveaus relativ schwer.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen des Wettbewerbs in einer funktionierenden Marktwirtschaft sind in Myanmar außer Kraft gesetzt. Trotz der marktwirtschaftlichen Reformen seit Ende der 80er Jahre dominieren große Staatsunternehmen zentrale Bereiche der myanmarischen Volkswirtschaft wie Energiewirtschaft und Schwerindustrie. Diese Staatsunternehmen erhalten vergünstigte Wettbewerbskonditionen und stehen unter dem besonderen Schutz der herrschenden Militärelite, weil diese für die Machthaber eine lukrative und systemstützende Einnahmequelle darstellen.

Nachvollziehbare Spielregeln einer staatlichen Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik gibt es nicht. Die staatlichen Banken werden von den herrschenden Militärs kontrolliert und gegenüber den wenigen privaten Banken im Land privilegiert, denen etwa der Auslandshandel untersagt ist. Ausländische Banken in Myanmar dürfen hingegen nur mit ausländischen Kunden Geschäfte abwickeln. Der Schwarzmarkt ist vermutlich doppelt so groß wie der legale Markt. Die Produktion und der Handel mit Rauschmitteln ist dabei der illegale Exportschlager Myanmars. Berichten zufolge sind Teile des Militärs sogar aktiv in den Drogenschmuggel involviert – zumindest findet dieser aufgrund von Korruption unter ihrer Tolerierung statt. In den vergangenen fünf Jahren konnte die Regierung deshalb nur sehr wenige Erfolge im Kampf gegen die mächtigen Drogenbanden erzielen. Der intensive Drogenschmuggel führt immer wieder zu Grenzscharmützeln mit dem Nachbarland Thailand, das Myanmar vorwirft, den Drogenhandel zu fördern.

Der Außenhandel beschränkt sich vor allem auf den Export von Erdgas und landwirtschaftlichen Produkten. Das Handelsbilanzdefizit betrug im Jahr 2000 über eine Milliarde US-Dollar. Die Militärjunta reagierte darauf mit drakonischen Maßnahmen und suspendierte im April 2002 alle Importlizenzen ausländischer Firmen. Damit sollen einheimische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Ähnlich drastische Maßnahmen ordnete die Militärregierung für die Agrarwirtschaft an. Aufgrund der geringen Produktivität wurde verfügt, die Nutzung landwirtschaftlich genutzter Flächen nicht zu intensivieren, sondern zu extensivieren. Agrarexperten warnen schon jetzt davor, dass diese Politik „verschwenderisch und ökologisch gefährlich“ sei. Die herrschenden Militärs wollen durch diese Maßnahme Autarkie bei der Nahrungsmittelversorgung erreichen und erhoffen sich, dadurch eine höhere soziale Stabilität gewährleisten zu können.



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

Wirksame Maßnahmen zur Kontrolle der hohen Inflation hat die Militärjunta, die die Wechselkurspolitik kontrolliert, im Berichtszeitraum nicht durchgeführt. Offiziell steht die Nationalwährung Kyat in einem Wechselkurs 6,3 zu 1 zum US-Dollar. Doch auf dem Schwarzmarkt wurde die Währung im April 2002 nur noch zu einem Kurs von etwa 1.000 zu 1 US-Dollar getauscht. Dies zeigt, wie stark die nationale Währung durch die hohe Inflation belastet wird. Experten gehen davon aus, dass sich der Wertverfall des Kyats weiter fortsetzen wird, sollte die Regierung keine einschneidenden Gegenmaßnahmen einleiten.

Das System der Militärjunta, so genannte „Foreign Exchange Certificates“ mit Nennwert 1US-Dollar gegen die US-Währung einzutauschen, kollabierte 2001. Selbst auf dem Schwarzmarkt waren diese Papiere im Jahr 2001 nur noch weniger als die Hälfte wert, weil nach Angaben des IWF die Regierung rund 400 Millionen US-Dollar in Form dieser Zertifikate ausgegeben hatte, gleichzeitig jedoch schätzungsweise nur eine ausländische Währungsreserve im Wert von weniger als 340 Millionen US-Dollar besaß.

### **3.2.4. Privateigentum**

Die unabhängige Regulierung des Eigentumserwerbs ist in Myanmar nahezu unmöglich. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind bestenfalls als exklusive Enklaven zugelassen, ansonsten dominiert der Staat das Wirtschaftsleben. Da die Militärs die gesamte Wirtschaft kontrollieren, können sie auch die Eigentumsrechte willkürlich zu ihren Gunsten verändern. Es gibt keine unabhängigen Gerichte, die Eigentumsrechte gegenüber dem allmächtigen Staat schützen könnten. Die sozialistische Planwirtschaft Myanmars öffnete sich nach 1989 langsam dem Weltmarkt. Allerdings bewirkten die internationalen Sanktionen gegen das Militärregime seit 1988, dass sich die damals begonnenen Wirtschaftsreformen auch im Bereich des Privateigentums in den letzten Jahren kaum entfalten konnten.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Es existieren so gut wie keine staatlichen oder gesellschaftlichen Vorkehrungen zur Kompensation sozialer Ungleichheiten. Armutsbekämpfung findet kaum oder

nur ad hoc statt, die Gesundheitsversorgung ist für weite Teile der Bevölkerung mangelhaft. Die Ausgaben für Gesundheitsversorgung betragen im Jahr 2001 in Myanmar schätzungsweise 0,2% des BIP, für Bildung etwa 0,6%. Das liegt sogar weit unter dem Durchschnitt, den andere so genannte „low-income countries“ für diese zentralen Kompensationsbereiche aufwenden. Die Gesellschaft ist stark segmentiert, es existieren keine Einrichtungen zum Ausgleich extremer sozialer Unterschiede, außer in gewissem Sinne das Militär für einen bestimmten Teil der männlichen Bevölkerung. Frauen haben so gut wie keinen Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern und werden systematisch unterdrückt.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Das Wachstum des BIP (per capita) ist sehr gering, wenn man vergleicht, welchen wirtschaftlichen Boom Myanmars Nachbarländer im vergangenen Jahrzehnt erlebt haben. Das Wirtschaftswachstum des Landes lag im Jahr 2000 laut unabhängigen Angaben zwischen zwei und fünf Prozent. Doch im gleichen Zeitraum betrug die Inflation Schätzungen zufolge durchschnittlich über 20 Prozent. Auch andere makroökonomische Daten sind besorgniserregend. Das Handelsbilanzdefizit des Landes wird auf eine Milliarde US-Dollar geschätzt. Unabhängige Statistiken zur Verschuldung und Arbeitslosigkeit haben die Machthaber in Rangoon seit über drei Jahren nicht mehr vorgelegt. Experten gehen jedoch davon aus, dass das Land durch kostspielige Rüstungskäufe der herrschenden Militärs enorm verschuldet ist. Wo die umfangreichen Waffenkäufe der regierenden Militärs nicht über Auslandsverschuldung finanziert wurden, stammten die Mittel hierfür maßgeblich aus dem Drogenhandel.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken wird weiterhin nur durch traditionelle Strukturen (Familie, Clan) gebildet. Einrichtungen für Bildung, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung sind nur rudimentär vorhanden. Zudem gibt es in Myanmar keine nennenswerten privaten Einrichtungen, die diese Unterversorgung auffangen könnten. Ökologische Verträglichkeit ist dem Wachstumsstreben völlig nachgeordnet und institutionell nicht verankert. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die bedrohliche Abholzung der Wälder. Die Militärs erteilten im Berichtszeitraum eine Fülle von Lizenzen vor allem an chinesische Unternehmen, die ohne Rücksicht auf Nachhaltigkeit rodeten. Auf rückläu-

fige Produktionsergebnisse in der Landwirtschaft reagierten die Militärs mit der Kultivierung neuer landwirtschaftlich nutzbarer Flächen statt mit Intensivierung der Bewirtschaftung der bestehenden Flächen. Diese Politik wird unter anderem zu gravierenden Umweltzerstörungen führen.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Nahezu alle strukturellen Defizite und sämtliche politischen Konflikte blieben in der Untersuchungsperiode ungelöst. Letztere waren: Der Legitimitätskonflikt zwischen der Militärjunta und der demokratischen Opposition, die vom westlichen Ausland (USA und EU) durch die Aufrechterhaltung der internationalen Sanktionen unterstützt wird, die zahlreichen Sezessionskonflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten. Diese führen immer wieder zu heftigen gewalttätigen Konflikten. Dadurch wird auch der Grenzkonflikt zwischen Myanmar und Thailand verschärft, der 2001 und 2002 die diplomatischen Beziehungen beider Länder zeitweise gravierend verschlechterte. Diese Dauerkonflikte, gepaart mit der Unfähigkeit der herrschenden Militärs, durchgreifende Reformen zu beginnen, haben dazu geführt, dass sich die strukturellen Defizite zum Teil sogar noch verschlechterten. Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit weisen enorme Defizite auf. Die demokratische Opposition bleibt zwar Hoffnungsträger, vor allem für das Ausland, doch hat sie in den vergangenen Jahren keine nennenswerten Erfolge in den Verhandlungen mit den Generälen erzielen können.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren blieben im Untersuchungszeitraum auf einem niedrigen Niveau. Ein umfassendes Bild von der tatsächlichen Lage der Wirtschaft lässt sich aufgrund des Informationsdefizits (verursacht durch die herrschende Militärelite) nicht zeichnen. Folglich können keine verlässlichen „harten“ makroökonomischen Daten präsentiert werden.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns sind weiterhin äußerst unbefriedigend. Der Staat kontrolliert direkt wichtige Industriebereiche wie Bergbau oder die Energiewirtschaft und verfügt über verdeckte Besitzverhältnisse und Zugriffsrechte auf die gesamte Wirtschaft. Die Militärjunta hat die Wirtschaft vom Weltmarkt weitgehend abgeschottet. Aus diesem Grund sowie wegen der Asienkrise und der fortbestehenden internationalen Sanktionen nahmen die dringend benötigten und ohnehin spärlichen ausländischen Direktinvestitionen nach Myanmar weiter dramatisch ab.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN-Educat.- Index	Polit. Repräs. von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,585	n.a.	0,41	0,75	n.a.	1.199
2001	0,549	n.a.	0,39	0,72	n.a.	n.a.

Quellen: UN Human Development Report 2000, 2003.

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Die Ausgangsbedingungen in Myanmar waren und sind äußerst ungünstig für eine Transformation hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft und stabilen Demokratie. Der Schwierigkeitsgrad der Transformation kann deshalb als sehr hoch angesehen werden. Ein Basiskonsens über die Demokratie und ihre Spielregeln bestand zu keinem Zeitpunkt zwischen Regierung und Opposition. Dasselbe gilt für die Regeln einer freien Marktwirtschaft, die in Myanmar durch die regierenden Militärs kontinuierlich verletzt und zu ihren Gunsten pervertiert werden. Zivilgesellschaftliche, demokratische, marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Vorerfahrungen gibt es kaum, oder sie geraten langsam in Vergessenheit. Zu den innenpolitisch verursachten Schwierigkeiten, durch die die Transformation Myanmars erschwert bzw. zum Teil sogar unmöglich gemacht wird, kamen zu Beginn der Untersuchungsperiode die wirtschaftlichen Verwerfungen der Asienkrise, die die Wirtschaftsleistung wichtiger Handelspartner des Landes in Südostasien in eine Abwärtsspirale zogen und somit auch Myanmar betrafen.

### 5.2. Zielsicherheit

Eine entschlossene wirtschaftliche Reformstrategie der Militärregierung war in den vergangenen Jahren nicht zu erkennen. Einzelne Maßnahmen dienten primär der kurzfristigen Absicherung der eigenen Machtbasis, die mit hohen sozialen Kosten erkaufte wurden. Die Militärs bemühten sich nicht um Erwartungssicherheit für in- und vor allem für ausländische Wirtschaftsakteure. Eine Abstimmung makroökonomischer Zielvorgaben fand nicht oder nur ungenügend statt. Die herrschende Elite erkennt das Transformationsziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie nicht an. Andere Gruppen wie etwa die demokratische Opposition hatten keinen Einfluss auf wirtschaftspolitische Maßnahmen. Ebenso wenig überzeugend

war die Strategiewahl im Bereich der demokratischen Transformation. Die Entlassung von Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi aus ihrem Hausarrest und die offiziellen Verhandlungen zwischen Militärs und Opposition sollten ein Zeichen an die Weltöffentlichkeit sein, dass die „Eiszeit“ zwischen den innenpolitischen Kontrahenten endgültig beendet ist und nun eine friedliche Lösung zustande kommen könnte. Allerdings hat dieser Strategiewechsel bisher keine Erfolge erzielen können.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung verwendet die Ressourcen des Landes zur Absicherung der eigenen Macht und nicht für eine effektive Transformationspolitik. Mit einem Großteil der öffentlichen Mittel wird die eigene Klientel versorgt (kostspielige Rüstungskäufe, über 35 Prozent des Budgets werden für das Militär ausgegeben). Diese fehlen somit für notwendige Investitionen, um wichtige Transformationsziele zu erreichen. Die öffentlichen Dienstleistungen sind weiterhin mangelhaft und behindern maßgeblich weitere Entwicklungsfortschritte. Umfassende Deregulierungen in entscheidenden Wirtschaftssektoren (vor allem im lukrativen Sektor der Energiewirtschaft) sind dringend notwendig, doch ihre Durchführung ist unwahrscheinlich, weil diese Gewinnabschöpfungen das finanzielle Rückgrat der Militärjunta darstellen. Die herrschenden Eliten kultivieren das System der Bestechung, um damit ihre eigene Macht abzusichern. Es gibt keine handlungsfähige und unabhängige Justiz, die diesen Missstand beheben könnte. Die kulturellen Ressourcen werden nicht effizient genutzt, die der ethnischen Minderheiten werden systematisch zerstört. Da die Militärs das Land absolut und autoritär beherrschen, trägt allein diese Gruppe die Verantwortung für die regressive Entwicklung von Kultur, Ökonomie und Politik des Landes.

### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die wirtschaftliche Reformpolitik ist kurzfristig und allein am Nutzen der herrschenden Elite ausgerichtet. Die Regierung führt ihre Politik gegen den Widerstand und die berechtigten Warnungen der demokratischen Opposition und ausländischer Akteure fort. Einzelne Maßnahmen werden unter Ausschluss einer öffentlichen Diskussion und meistens mit der implizierten Androhung staatlicher Gewalt durchgesetzt. Aufgrund der äußerst eingeschränkten Lernbereitschaft der regierenden Militärs werden Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen (v. a.

zugunsten der Rüstung) nicht verringert. Auch die Gestaltung der politischen Transformation ist äußerst negativ zu bewerten. Der Militärregierung fehlt es hier aufgrund der angesprochenen gruppeninternen Meinungsverschiedenheiten an Gestaltungsfähigkeit und Flexibilität. Die von der britischen Kolonialmacht übernommene Zivilverwaltung, welche unter der Regentschaft von Ne Win (1962-1988) noch existierte und eingeschränkt auch funktionierte, ist inzwischen durch chronische Unterfinanzierung in ihrer Funktionsfähigkeit fast vollständig zerstört. Als einzige funktionsfähige bürokratische Struktur bleibt somit das Militär übrig.

### **5.5. Konsensbildung**

Die antidemokratischen Vetoakteure verteidigen seit über 40 Jahren autoritär ihre Macht. Sie lehnen das Reformziel Demokratie vehement ab und sind wahrscheinlich weiterhin bereit – wie schon 1988 –, Massenproteste gegen ihre Herrschaft mit militärischer Gewalt niederzuschlagen. Eine politische Transformation hätte in den Augen der herrschenden Militärs zuallererst die eigene Entmachtung zur Folge. Die Regierung handelt unberechenbar und stützt ihre Macht auf Willkürentscheidungen. Die Bürger, vor allem die Mitglieder ethnischer Minderheiten, sind ständig vom Terror des Staatsapparates bedroht. Die Militärjunta konnte tief greifende politische und wirtschaftliche Reformen bisher wirksam verhindern. Marktwirtschaftliche Reformschritte wurden Ende der 80er Jahre nur eingeführt, um das System zu stabilisieren und die Gewinne derjenigen Industriebereiche zu maximieren, die die Militärdiktatur finanziell aufrechterhalten. Jedoch haben jüngste Maßnahmen wie steigende Zölle und zuletzt der Einfuhrstopp für fast alle ausländischen Importe zu einer weiteren Degeneration der Marktwirtschaft im Land geführt.

Auch nachdem die Militärs die Repressionen gegen die demokratische Opposition im Jahre 2000 lockerten, war keine höhere Kooperationsbereitschaft gegenüber zivilgesellschaftlichen Kräften festzustellen. Die Verhandlungen mit der Opposition hatten bislang keine greifbaren Ergebnisse zur Folge. Mit den zahlreichen ethnischen Minderheiten, die die Zentralregierung zum Teil immer noch gewalttätig bekämpfen, wurde bisher kein ernsthafter Dialog aufgenommen. Aufgrund seiner physischen Überlegenheit kann das Militär die Rebellen zum Teil mit Waffengewalt niederhalten. Doch die Ursachen dieser bürgerkriegsähnlichen Konflikte wurden nicht bekämpft.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Der Beitritt 1997 zur ASEAN sollte der Weltöffentlichkeit die Bereitschaft Myanmars zur Zusammenarbeit mit externen Akteuren signalisieren. Doch das neue Mitglied bescherte der ASEAN enorme internationale Schwierigkeiten. Die USA und die EU hatten sich ausdrücklich gegen eine Aufnahme des Landes in den südostasiatischen Staatenbund ausgesprochen und vor allem die EU gab diese Linie nicht auf. So sagte die europäische Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren mehrere gemeinsame Konferenzen mit der ASEAN ab, weil sie eine Teilnahme Myanmars ausschließen wollte. Als der malaysische Premierminister Mahathir 2001 Myanmar besuchte, sprach er sogar offen davon, dass der Beitritt Myanmars zur ASEAN die Organisation wiederholt „in Verlegenheit gebracht“ und dadurch deren Reputation international beschädigt habe.

Problematisch war in den letzten Jahren auch das Verhältnis zu Thailand. Während Myanmars Generäle dem Nachbarn immer wieder vorwerfen, die paramilitärische „Shan State Army“ der ethnischen Minderheit der Shan zu unterstützen, hält Thailand Myanmar vor, es fördere und profitiere vom Drogenschmuggel über die gemeinsame Grenze. Bis jetzt konnten diese Konflikte noch durch hochrangige Staatsbesuche beider Seiten diplomatisch beigelegt werden. Allerdings haben die Schlichtungsversuche nie zu einer dauerhaften Beilegung der Krise geführt. Besonders bedrohlich erscheint dabei, dass die Militärs in Rangoon immer wieder fremdenfeindliche Vorurteile gegenüber Thailand instrumentalisieren. Diese Propaganda wird gezielt eingesetzt, um von innenpolitischen Problemen abzulenken, doch belastet sie weiterhin die bilateralen Beziehungen beider Länder.

Einer der wenigen internationalen Erfolge Myanmars in den letzten Jahren war, dass Japan aus der Sanktionskoalition gegen das südostasiatische Land austrat und im April 2001 ein Hilfspaket im Wert von 28 Millionen US-Dollar für den Wiederaufbau eines Staudamms bereitstellte. Diese Entwicklungshilfe verstand Japan als direkte „Belohnung“ dafür, dass die Militärjunta Gespräche mit der NLD aufgenommen hatte.

Doch dies und ähnliche kleinere Erfolge konnten nicht den Schaden aufwiegen, den das Land durch die bestehenden internationalen Sanktionen erleidet. Unabhängigen Schätzungen zufolge sank dadurch das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen von einem ohnehin schon niedrigen Niveau weiter rapide ab. Dies ist nicht zuletzt eine Reaktion auf die allgemeine politische und ökonomische Unsicherheit, die fehlende Infrastruktur, die mangelnde Garantie von Eigen-

tumsrechten und das internationale Image des Landes. Myanmar wird international als unzuverlässiger und wenig kooperativer Partner angesehen. Deshalb kooperiert das Land auch nur selektiv und sporadisch mit einzelnen Nachbarstaaten und regionalen Organisationen.

## 6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation sind insgesamt äußerst negativ zu bewerten. Anhaltende innenpolitische Konflikte (bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen zwischen Zentralregierung und ethnischen Minderheiten; Legitimitätskonflikt zwischen Regierung und Opposition), die Kaderwirtschaft der Militärs und das fast vollständige Fehlen von rechtsstaatlichen, zivilgesellschaftlichen und demokratischen Traditionen nach über 40 Jahren andauernder Militärdiktatur verhindern bis heute den Beginn einer tief greifenden Transformation von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. International wird das Land von vielen wichtigen Akteuren durch umfassende Sanktionen geächtet. Nur mit wenigen Nachbarstaaten unterhält es schwach ausgebildete Beziehungen. Der Beitritt zur südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN hat Myanmar bis jetzt nicht den erhofften Boom eingebracht.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die demokratische Transformation ist seit den blutig niedergeschlagenen Massendemonstrationen im Sommer 1988 unterbrochen. Seitdem unterdrückt das Militär systematisch die demokratische Opposition, auch wenn diese Repressionen in jüngster Zeit etwas gelockert wurden. Das politische System ist antidemokratisch und ineffizient, da die herrschenden Eliten die Ressourcen des Staates maßgeblich für sich selbst verwenden. Die Militärs verweigern bewusst die politische Repräsentation und Integration von Minderheiten oder politisch Andersdenkenden.

Statt einer funktionierenden Marktwirtschaft haben die myanmarischen Militärs systematisch eine Art „Kaderkapitalismus“ aufgebaut, indem sie die Schlüsselindustrien direkt und den Rest der Wirtschaft nahezu vollständig indirekt kontrollieren. Wichtige marktwirtschaftliche Reformen blieben in den letzten Jahren aus. Das Krisenmanagement der Regierung war auf den eigenen Machterhalt ausgerichtet und ignorierte vollständig die gravierenden ökonomischen Folgewirkungen. Deswegen lässt sich auf einigen Wirtschaftsfeldern sogar ein Rückschritt der Transformation konstatieren.



(3) *Management*: Wirtschaftspolitisches Missmanagement paarte sich im Untersuchungszeitraum mit politischem Stillstand. Einzelne Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stimulierung wie der ASEAN-Beitritt und die Deeskalation des innenpolitischen Konflikts wurden nicht von weitergehenden Reformanstrengungen begleitet und liefen bis jetzt weitgehend ins Leere. Andere Maßnahmen der Regierung zur kurzfristigen Gewinnmaximierung und Machtsicherung wurden mit neuen, sich langsam verschärfenden Problemen und hohen sozialen Kosten erkaufte.

## **7. Ausblick**

Die myanmarische Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft hat in den vergangenen Jahren mehr Rück- als Fortschritte gemacht. Bevor das Land überhaupt glaubwürdig in den Prozess der Transformation eintreten kann, müssen sich die Ausgangsbedingungen fundamental ändern. Primär müssten die Militärs friedlich ihre Macht an zivile Personen und Institutionen abgeben, die ihre Legitimität durch freie, gleiche und geheime Wahlen erhalten haben. Erst dann könnten sich auch die übrigen wirtschaftlichen und politischen Probleme des Landes mittel- bis langfristig lösen lassen. Allerdings sind solche Erwartungen in den kommenden Jahren eher unrealistisch. Bisher gibt es keine ernsthaften Anzeichen für eine Bereitschaft der Militärs, ihre Macht abzugeben.

Die konservative Gruppe um den mächtigen General Maung Aye, der schon bald den greisen General Than Shwe beerben und somit mächtigster Mann in Myanmar werden könnte, hat bisher erreicht, dass Dialoge mit der Opposition keine substanziellen Ergebnisse gebracht haben. In den nächsten Jahren scheinen daher ein politischer Regimewechsel in Myanmar und eine Verbesserung hinsichtlich der bereits erwähnten politisch-gesellschaftlichen Defizite eher unwahrscheinlich. Direkt davon abhängig ist auch eine entscheidende Gesundung der angeschlagenen myanmarischen Wirtschaft kaum zu erwarten. Das Land kann lediglich darauf hoffen, dass sich die allgemeine wirtschaftliche Erholung nach der Asienkrise in der südostasiatischen Region fortsetzt, von der auch Myanmar indirekt profitieren könnte. Ohne diesen regionalen Aufschwung werden sich die wesentlichen Defizite im wirtschaftlichen Bereich in den nächsten Jahren wahrscheinlich sogar noch verschlechtern (Inflation, Handels- und Haushaltsdefizit).