

sexporteur in den 50er Jahren hat sich Burma zu einem Land mit schweren Engpässen bei der Versorgung mit Reis entwickelt — eine Situation, die in jüngster Zeit zum rasanten Anstieg von Kriminalität, Plünderungen und einer Reihe von Aufständen geführt hat.

Wie auch immer die unmittelbaren Folgen aussehen, bei weitem schlimmer sind die längerfristigen Auswirkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs. Seit so langer Zeit an der Macht, hat das Militärregime Strukturen geschaffen, die es für mögliche zukünftige demokratische Regierungen extrem schwierig machen, den angerichteten Schaden zu

beheben. Der seit Jahren hohe Anteil des Militärs am Staatshaushalt hat zu einer Verschlechterung bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen geführt. Die Infrastruktur des Landes ist im Verfall begriffen, während sich zugleich die Gesundheits- und Bildungsversorgung in einem sehr schlechten Zustand befindet. Fehlende Nachhaltigkeit im Agrarsektor und die unkontrollierte Ausbeutung von Bodenschätzen hat dem Primärsektor schweren Schaden zugefügt, in dem es weite Teile des Landes zerstört und zum Verlust natürlicher Ressourcen geführt hat.

Schwerer wiegt, dass Jahrzehnte autoritärer Militärherrschaft in

Verbindung mit einer Kultur der Korruption und der Missachtung bestehenden Rechts negative Auswirkungen auf die Werterhaltung der Bevölkerung haben. Generationen sind in einem Umfeld aufgewachsen, in dem Beziehungen und Bestechung anstatt Bildung, persönliche Leistung und Arbeit die Grundlagen für Erfolg sind. Letztlich sind es diese verborgenen »Kosten« der wirtschaftlichen Aktivitäten des Militärs, die wesentlich bestimmender für die Zukunft Burmas sind.

Übersetzung aus dem Englischen:
Rolf Jordan

Kommando-Wirtschaft

Birmas wirtschaftliche (Nicht-) Entwicklung und das Militär

von Hans-Bernd Zöllner

Jüngste Nachrichten aus Myanmar sprechen — einmal wieder — von einer Verschärfung der wirtschaftlichen Situation. Die Verknappung von Reis habe zu Plünderungen sowie zu Verhaftungen von Händlern geführt, die Reis gehortet hätten, hieß es. Die Regierung habe — wie zu Zeiten des sich sozialistisch nennenden Regimes vor 1988 — das Grundnahrungsmittel kostenlos zugeteilt.

Gleichzeitig hat der Kurs der Landeswährung gegenüber dem Dollar mit 1.300 : 1 einen historischen Tiefstand erreicht (offiziell liegt der Kurs immer noch bei 6,5 : 1). Erinnerungen an die Unruhen von 1988 werden wach. Die damalige Unterstützung der studentischen Opposition in weiten Teilen der Bevölkerung war wesentlich im Scheitern der Wirtschaftspolitik der Regierungen unter Ne Win begründet.

Angesichts der Ankündigung der Regierung nach 1988, eine neue Wirtschaftspolitik mit der Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen zu beginnen, legen diese Nachrichten die Vermutung nahe, dass es das in Birma seit 1962 regierende Militär ist, das für die ökonomische Misere des Landes verantwortlich ist. Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden.

Fragwürdige Zahlen und Interpretationen — kontroverse Einschätzungen

Nach den Erkenntnissen der CIA, die schwerlich der Sympathie mit der gegenwärtigen Regierung Myanmars verdächtigt werden kann, hatte Myanmar im Jahr 2001 ein Wachstum von 2,3 Prozent, das Pro-Kopf-Einkommen betrug 1.500 US-Dollar, die Arbeitslosenquote lag bei 5,1 Prozent und die Rate der in Armut lebenden Bevölkerung wurde für 2000 mit 25 Prozent angegeben. Allen Zahlen ist ein »geschätzt« hinzugefügt — das Statistische Jahrbuch des Landes ist seit 1997 nicht mehr erschienen, wohl aber zweimonatliche Statistiken. Der CIA-Bericht fügt

an, dass in den veröffentlichten Zahlen der beträchtliche Schwarzmarkt und der inoffizielle Grenzhandel (vor allem mit China und Thailand) nicht enthalten sei. Dieser sei nach Schätzungen bis zu doppelt so umfangreich wie die in den offiziellen Statistiken festgehaltenen wirtschaftlichen Aktivitäten. Schließlich wird immer wieder auf die Drogengelder hingewiesen, die in Myanmars Wirtschaft einfließen.

Die Zahlen sind also unsicher, aber auch ihre Interpretationen. Im Vergleich zur Bundesrepublik sind ja etwa die oben genannten Angaben zum Wirtschaftswachstum und

Der Autor ist Mitbegründer der Europäischen-Burmesischen Gesellschaft e.V. und hat zurzeit einen Lehrauftrag für burmesische Geschichte an der Universität Hamburg.

zur Arbeitslosenrate eher günstig. Im Blick auf die Anzahl der unter der Armutsgrenze Lebenden lässt sich sagen, dass da unter anderem die Philippinen bei einem Pro-Kopf-Einkommen von US-Dollar 4.000 mit 40 Prozent schlechter abschneiden. Umgekehrt wird argumentiert, dass Myanmars Wirtschaft sich auf einem so niedrigen Niveau befinde, dass sie gar nicht zusammenbrechen könne.

Unbestritten sind die andauernden wirtschaftlichen Probleme des Landes, die sich etwa in einer äußerst negativen Handelsbilanz niederschlagen. Einvernehmen besteht ebenfalls in der Feststellung, dass diese Probleme politisch bedingt sind. Sehr unterschiedliche Ansichten herrschen dagegen in der Frage nach den Ursachen für die Lage. Auf der einen Seite wird darauf verwiesen, dass es eindeutig die seit 1962 bestehende Herrschaft des Militärs ist, die für die wirtschaftliche Misere verantwortlich zu machen sei. Schließlich sei Birma früher ein wirtschaftlich blühendes Land gewesen und verfüge zudem über zahlreiche Bodenschätze.

Andrerseits wird auf die Folgen der von der Opposition und Aung San Suu Kyi unterstützten Boykott-Politik westlicher Länder hingewiesen, die es etwa verhindert habe, dass das Land Tourismus-Devisen eingenommen habe. Hier wird weiter argumentiert, dass andere Länder mit autoritären Systemen wie Indonesien, Süd-Korea, Malaysia und auch Singapur mit westlicher Unterstützung wirtschaftlich durchaus erfolgreich waren. Es könnte also sein, dass die »politische Ökonomie« in Birma/Myanmar einige Besonderheiten aufweist.

Ein Land — zwei Wirtschaftssysteme

Dies bei der Eingliederung des kapitalistischen Hongkongs in das sozialistische rote China ge-

prägte Schlagwort beschreibt eine Konstante in der birmanischen Geschichte seit Beginn der Kolonialzeit, die in den verschiedenen Perioden dieser Geschichte unterschiedlich ausgeprägt war und ist. Die gegenwärtige Situation ist ja gekennzeichnet von dem Versuch der Junta, marktwirtschaftliche Elemente und eine rigide staatliche Einflussnahme miteinander zu verbinden. Der »doppelte Wechselkurs« ist ein



Ausdruck dieses Spagats, die Spekulationen über die notwendigen Ergänzungen der offiziellen wirtschaftlichen Statistiken weisen auf eine hochbedeutsame Schattenwirtschaft hin.

Ein Blick in die Geschichte lässt erkennen, dass das Nebeneinander von zwei wirtschaftlichen Sys-

temen in Birma nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist und beleuchtet die Rolle, die das Militär bei der wirtschaftlichen (Nicht-)Entwicklung des Landes spielte.

1852-1885: Brüchige Ko-Existenz von Markt- und Monopolwirtschaft

Die oft beschworene wirtschaftliche Blüte Birmas begann in einer Zeit, als Birma ein geteiltes Land war. Nach dem zweiten anglo-birmanischen Krieg wurde 1852 ganz Unterbirma annektiert und damit begonnen, den Reisanbau zu forcieren sowie die Holzwirtschaft zu rationalisieren und damit das Fundament dafür zu legen, das Land mit seiner neuen Metropole Rangun in den internationalen Markt einzugliedern. Im oberbirmanischen Mandalay herrschte weiter ein König, der das Monopol über die wichtigsten Güter des Landes inne hatte.

Drei Jahrzehnte lang koexistierten die beiden Systeme von liberaler Marktwirtschaft und königlich kontrollierter Ökonomie. Teilweise kooperierten sie auch miteinander, und die Wirtschaft im birmanischen Königreich schnitt dabei nicht einmal so schlecht ab. Später kollidierten die beiden Systeme. Der dritte und letzte anglo-birmanische Krieg entzündete sich an einer Kontroverse um die Berechtigung einer vom königlichen Birma gegen eine britische Firma verhängten hohen Strafe wegen eines unterstellten illegalen Holzeinschlags in Oberbirma. Schon vor dem Konflikt von 1885 hatten die Kaufleute Ranguns,

darunter die tüchtigen deutschen Reishändler, eine Annexion Oberbirmas aus politischen und ökonomischen Gründen verlangt. Politisch müsse Oberbirma von einer nicht mehr zeitgemäßen und menschenverachtenden Despotie befreit werden. Wirtschaftlich sei es angebracht, auch den Bewohnern des noch vom



Foto: Archiv

Natürlicher Reichtum geht zur Neige

König regierten Landesteils die Segnungen des Wohlstands auf der Basis einer liberalisierten Wirtschaft zukommen zu lassen.

1885-1947: Ein erfolgreicher Kapitalismus und eine militärische Befreiung

Das birmanische Wirtschaftswunder zwischen 1870, der Eröffnung des Suezkanals, und der weltweiten Depression um 1930 war im wesentlichen ein Werk von Nicht-Birmanen, von dem die Einheimischen nur am Rande profitierten. Die Briten hatten die Kontrolle, Inder und Chinesen waren in ganz unterschiedlichen Positionen die Motoren des wirtschaftlichen Fortschritts. Die Grundlagen des sozialen Lebens der ethnischen Birmanen wurden unterminiert. Die Quote der Verbrechen stieg drastisch an.

Seit Anfang der 20er Jahre reagierten birmanische Nationalisten — in Anlehnung an die Politik Gandhis — mit Streiks und Boykott gegen die britische Herrschaft. Ziel dieser Versuche war es, eine eigene Gegen-Regierung mit einer Gegen-Wirtschaft aufzubauen. Diese Versuche hatten sehr unterschiedliche Ausgangspunkte. Ein ehemaliger Mönch versuchte Ende 1930 mit einem Bauernaufstand, an das alte System des königlichen Birma anzuknüpfen. Der Aufstand wurde niedergeschlagen. Im selben Jahr wurde die *Wir-Birma*-Bewegung ge-

gründet, in deren erstem Pamphlet dazu aufgerufen wurde, nur bei Birmanen zu kaufen und so das Land auch wirtschaftlich auf eigene Beine zu stellen. Aus dieser Gruppierung stammten alle Führer des Landes nach dem Krieg: Aung San, Nu und Ne Win. Unter Führung Aung Sans entwickelte die Bewegung kurz vor dem Krieg ein ausgesprochen antikapitalistisches Programm mit zahlreichen Anleihen bei sozialistischem Gedankengut als Grundlage für den Kampf um die Unabhängigkeit.

Die politischen Mittel von Streik und Boykott zwangen die britische Herrschaft nicht in die Knie. Erst der Weltkrieg ermöglichte die Befreiung und die in seinem Verlauf aufgebaute birmanische Armee realisierte die Chance. Aung San wurde General einer Armee, die sich als politische Speerspitze der birmanischen Revolution verstand und zusammen mit den Kommunisten und Sozialisten die politische Einheitsfront bildete, unter deren Führung dann die Unabhängigkeit erreicht wurde. Es war ihrem Selbstverständnis nach eine »Volksarmee« mit einem hohen, wenn auch kaum bewiesenen sozialen und gesellschaftlichem Anspruch, die Birma mit den Japanern von den Engländern, dann mit den Engländern von den Japanern befreite und deren Existenz dann die Briten zwang, das Land rasch in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die Vereinigung dieser nationalistischen Armee mit der »britisch-birmanischen« Armee, in der zahlreiche Soldaten aus den ethni-

schen Minoritäten des Landes diente, wurde angestrebt, scheiterte aber nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges kurz nach der Erlangung der Unabhängigkeit am 4. Januar 1948.

1948-1962: Politisches Chaos und die Wirtschaftsabteilung der Streitkräfte

Eine der ersten Maßnahmen der Regierung des unabhängig gewordenen Birma unter U Nu war es, alle Ländereien in Staatsbesitz zu nehmen und die Holzwirtschaft zu verstaatlichen. Andere Nationalisierungen folgten. Damit wurde die Tradition der früheren königlichen Monopole unter veränderten Bedingungen wieder aufgenommen. Auf dem privaten Sektor wurde versucht, den ausländischen Einfluss zu verringern und birmanische Unternehmer und Händler zu fördern. Ziel war eine Wirtschaftsform nach sozialistischen Prinzipien unter Beteiligung privater einheimischer Unternehmer.

Anfangs wurde in großem Umfang amerikanische Wirtschaftshilfe in Anspruch genommen. Sie wurde 1953 von der birmanischen Regierung einseitig beendet, nachdem die von den USA unterstützten Kämpfer der vor den Kommunisten fliehenden chinesischen Kuomintang die Grenzen nach Birma überschritten und sich dort festgesetzt hatten.

Die Umsetzung der Pläne der Nationalisierung des Landes, durch die die Reisbauern auch Besitzer ihrer Landes werden sollten, gelang nur in Ansätzen. Die Verwüstung des Landes durch den Weltkrieg, der direkt nach der Unabhängigkeit ausbrechende Bürgerkrieg, Korruption, politische Rivalitäten und die Schwäche der neuen Administration, aus der alle britischen Beamten ausgeschieden waren, trugen dazu bei, dass die Umsetzung des großen Planes, in Birma einen modernen Wohlfahrtsstaat zu schaffen, nicht realisiert werden konnten. Der Versuch, eine Klasse von einheimischen birmanischen Unternehmern ins Leben zu rufen, scheiterte weitgehend daran, dass die an die Landeskinder vergebenen Lizenzen zur Einfuhr von Gütern weniger selbst genutzt als verkauft wurden. Für die Bemühung, die

Infrastruktur aufzubauen, ist das Beispiel der Errichtung des Flugplatzes Mingaladon typisch. Das von einer dänischen Firma in Angriff genommene und von amerikanischen Fachleuten überwachte Projekt kostete 20 mal so viel wie geplant und diente fortan als ein Musterbeispiel für die Unfähigkeit der birmanischen Administration und ihrer ausländischen Berater, wirtschaftliche Effektivität zu erzielen.

Schließlich waren die politischen Rahmenbedingungen für eine stabile Entwicklung der Wirtschaft denkbar ungünstig. Nach der ersten Spaltung der politischen Einheitsfront durch den Ausschluss der Kommunisten erfolgte 1957 auch eine Spaltung der sozialistischen Fraktion, die dann zu einer ersten Übernahme der Regierungsgewalt durch General Ne Win beitrug.

Die Unfähigkeit — oder angesichts der objektiv schwierigen Bedingungen: die Unmöglichkeit — der Regierung, ein geregeltes und funktionierendes Miteinander der beiden wirtschaftlichen Systeme von staatlicher Steuerung und privatwirtschaftlicher Initiative zu organisieren, ließ ein Anfang der 50er Jahre gegründetes Unternehmen der Streitkräfte in einem besonders hellen Licht erscheinen.

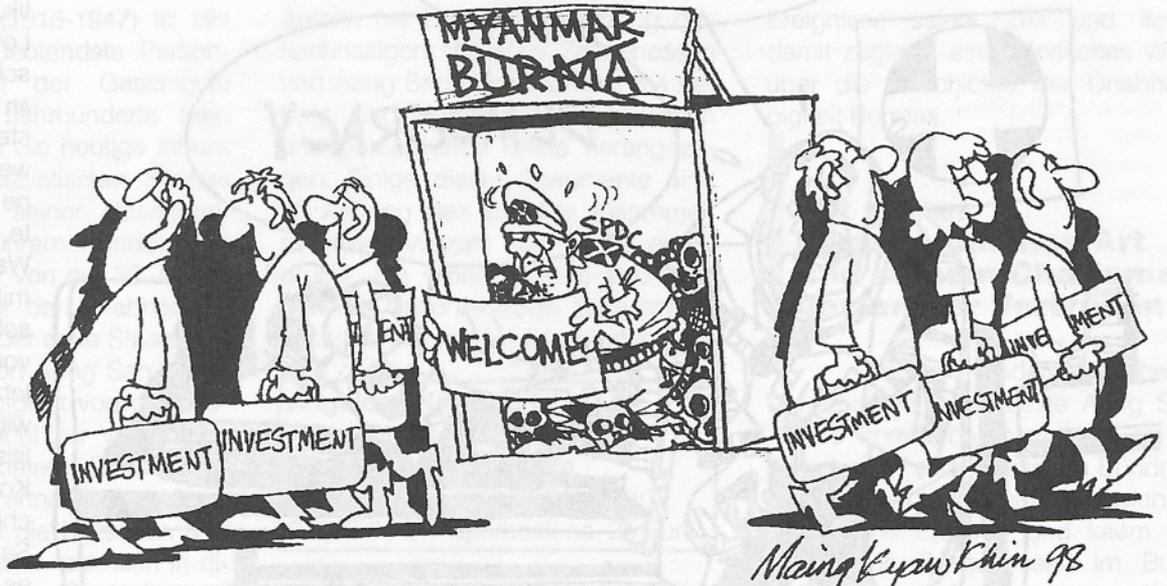
Das *Defence Services Institute* (DSI) wurde 1951 nach dem britischen Vorbild der *Navy, Army, Air Force Institute* NAAFI gegründet, um die Angehörigen der Streitkräfte mit preiswerten Konsumgütern zu versorgen. Es erweiterte bald seine Aktivitäten, wobei es von seiner Befreiung von der Steuerpflicht profitierte und war Ende der 50er Jahre das größte Wirtschaftsunternehmen des Landes, das unter anderem Banken und eine Schifffahrtlinie umfasste. Ein politisches Ziel des Unternehmens war es, die »Nebeneinkünfte« regionaler Kommandeure, den Schwarzmarkt und die lokale Korruption zu beschneiden. 1960 wurde es

in *Burma Economic Development Corporation* (BEDC) umbenannt und ging dann nach 1962 in die gänzlich verstaatlichte Wirtschaft unter dem »Birmanischen Weg zum Sozialismus« ein.

1962-1988: Staatssozialismus und der Schwarze Markt

Die Politik des Revolutionären Rats nach 1962 und der Regierungen unter der 1974 verabschie-

Bilateral waren vor allem Japan und Deutschland von Bedeutung. Die Bundesrepublik leistete großzügige Entwicklungshilfe durch Projekte der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und war über die besonderen Kontakte der in Bundesbesitz befindlichen Firma Fritz Werner maßgeblich an den Versuchen um eine Industrialisierung des Landes beteiligt. Das ging darauf zurück, dass die Firma ab 1955 dabei behilflich war, in Birma eine in Eigenregie durchgeführte Waffenproduktion aufzubauen. Mitarbeiter der Firma



deten Verfassung waren der Versuch, die Programme Aung Sans und auch U Nus konsequent in eine Praxis umzusetzen, die militärischem Denken und Handeln entsprach. Die Wirtschaft wurde wie andere gesellschaftliche Bereiche nach dem Rücktritt des Begründers des DSI und bisherigen Wirtschaftsfachmanns General Aung Gyi konsequent verstaatlicht, der ausländische Einfluss auf sie wurde eliminiert. Bis in die siebziger Jahre sank der Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt von 40 auf 13 Prozent. Birma verfolgte einen konsequenten Kurs der Autarkie mit dem Ziel, die innere Stabilität zu festigen. Internationale und bilaterale Unterstützung traten dabei an die Stelle des weltweiten Marktes. Die letzte international bedeutsame Aktivität des Regimes unter dem Birmanischen Weg zum Sozialismus war der 1997 erfolgreiche Antrag, als eines der zehn am wenigsten entwickelten Länder der Welt Unterstützung zu bekommen.

hatten enge persönliche Kontakte zum birmanischen Militär und damit zur politischen Führung. Herausragend waren die Beziehungen zu Ne Win selbst, der seit 1962 fast jedes Jahr zu Gast in Deutschland weilte und Kontakte mit Politikern, Ministerialbeamten und Leuten aus der Wirtschaft hatte.

Die Wirtschaftspolitik des Landes führte zu einem Anwachsen der Kluft zwischen den ökonomischen Gegebenheiten in Birma und den benachbarten Ländern, besonders zu Thailand. Diese Kluft wurde teilweise aufgefüllt durch den Schwarzen Markt, über den die in Birma nicht produzierten bzw. nicht offiziell eingeführten Waren zu hohen Preisen erhältlich waren. Die Waren wurden überwiegend über die thailändische Grenze eingeführt. Die Rebellen, die die Grenzregionen militärisch besetzt hielten, kassierten dafür Steuern und finanzierten damit ihre Armee und die zivile Verwaltung. Die Schattenwirtschaft trug also dazu bei, dass der Kampf gegen die Rebellen nicht entschei-

dend gewonnen werden konnte. Die Regierung versuchte den Schwarzen Markt dadurch zu begrenzen, dass zweimal Banknoten aus dem Verkehr gezogen wurden ohne dass dafür volle Kompensation geleistet wurde. Die letzte Enteignung dieser Art im Jahr 1997 war ein wesentlicher Auslöser für die Unruhen, die dann 1988 zum Rücktritt Ne Wins und dann zum erneuten Militärputsch führten.

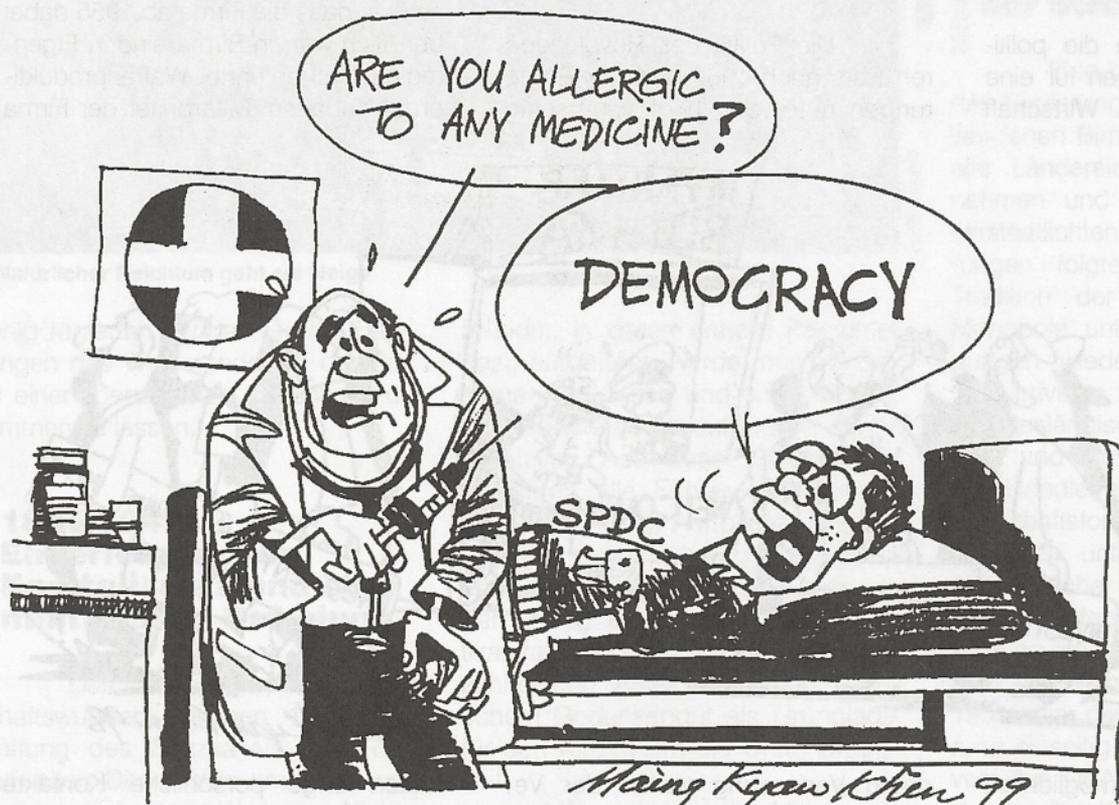
Gefragt: Neues Denken — auf allen Seiten

Der Überblick über Birmas wirtschaftliche Entwicklung seit der Kolonialzeit, in der das Land schrittweise für den internationalen Markt geöffnet wurde, legt es nahe, die langjährige Herrschaft des Militärs als ein Symptom der kümmerlichen wirt-

und blockieren sich gegenseitig. Das politische Patt zwischen der vom Militär kommandierten Regierung und der von Aung San Suu Kyi geführten Opposition ist ein Ausdruck dieser Blockade.

Der Blick auf die Vergangenheit macht wenig Hoffnung, dass ein Sieg einer der beiden Prinzipien auf Dauer einen Durchbruch zur wirtschaftlichen Besserung bringen wird.

Deshalb ist auf allen Seiten neues Denken gefragt. Auf Seiten des Westens muss die bisherige Sanktions-Politik, die Angelika Köster-Loßak in dieser Zeitschrift (siehe *südostasien* 2/2002) in Frage gestellt hat, überdacht werden. Es ist eine kleine Ironie der Geschichte, dass hier dieselbe Waffe angewandt wird, mit der die birmanischen Nationalisten im vorigen Jahrhundert letztlich erfolglos die wirtschaftliche und politische Herrschaft der Kolonialherren zu brechen versuchten. Auf Seiten der Regierung ist es unter anderem dringend notwendig, die Höhe der Ausgaben für



Es ist bemerkenswert, dass die gut informierten deutschen Kaufleute, Entwicklungshelfer und Diplomaten von den Ereignissen des Jahres 1988 ebenso überrascht wurden wie alle anderen »Birma-Experten« auch. Die komplette Kehrtwendung der deutschen Birmapolitik nach 1988 hatte etwas von einer Schock-Reaktion an sich. Mit ihr sollte und musste kompensiert werden, dass man die Vorgänge in einem Land, in dem der Bundespräsident im Februar 1986 einen »erfolgreichen Staatsbesuch« — so die heute noch gültige Formulierung des Auswärtigen Amtes im Internet — gemacht hatte, dem im Oktober 1987 ein Gegenbesuch des birmanischen Staatspräsidenten San Yu folgte, völlig unzureichend eingeschätzt hatte.

Mit Blick auf die Nicht-Regierungs-Organisationen ist hier selbstkritisch anzumerken, dass sie der Lage in Birma vor 1988 fast keinerlei Beachtung schenkten.

schaftlichen Lage im Lande anzusehen, nicht als dessen Hauptursache. Auf Grund der besonderen historischen Entwicklung hat sich in Birma/Myanmar bis heute keine einheimische Klasse von Unternehmern herausbilden können. Es gelang auch nicht, »fremde« Kaufleute in das einheimische Wirtschaftsleben zu integrieren, wie das etwa in Thailand mit den Immigranten aus China geglückt ist. Mit diesem Defizit hängt zusammen, dass das Zusammenspiel von Binnen- und Außenwirtschaft im Falle Birmas nie richtig in Gang gekommen ist.

Aus diesen und anderen Gründen unterscheiden sich das heutige Myanmar und das Birma vor 150 Jahren nur wenig. Der Monopolsanspruch des Staates, damals vertreten durch den König, heute durch das Militär, auf Kontrolle der wesentlichen Bereiche der Wirtschaft und die Kräfte einer globalen freien Wirtschaft stehen unverbunden nebeneinander

das Militär zugunsten von Investitionen im Bereich von Bildung und Gesundheit drastisch zu verringern.

Dass den Bereichen Bildung und Ausbildung eine zentrale Rolle zukommt, betont die Oppositionsführerin in vielen ihrer Reden. Von einer Heranbildung einer Klasse von birmanischen Unternehmern war dabei explizit noch nicht die Rede. Möglicherweise herrscht bei der Opposition auch noch der naive Glaube daran vor, dass es in wirtschaftlicher Hinsicht die »unsichtbare Hand« der freien Wirtschaft, von der Adam Smith sprach, schon richten wird, wenn die politische Befreiung erst einmal geschafft sein sollte.

Neues Denken auf allen Seiten ist gefragt, die Antworten liegen noch im Nebel.