

Schuster, Christine; Will, Gerhard

Research Report

Birma jenseits der Wahlen: Wirtschaftliche Perspektiven und Empfehlungen für einen Politikwechsel der EU

SWP-Aktuell, No. 67/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schuster, Christine; Will, Gerhard (2010) : Birma jenseits der Wahlen: Wirtschaftliche Perspektiven und Empfehlungen für einen Politikwechsel der EU, SWP-Aktuell, No. 67/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254942>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Birma jenseits der Wahlen

Wirtschaftliche Perspektiven und Empfehlungen für einen Politikwechsel der EU

Christine Schuster / Gerhard Will

Mit der Ankündigung demokratischer Wahlen und der Festlegung des Wahltermins auf den 7. November 2010 hat Birmas Militärregierung das Thema vorgegeben, das die nationale und internationale Diskussion über die politische Zukunft des Landes vollkommen beherrscht. Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung Birmas nehmen in dieser Diskussion dagegen einen sehr viel geringeren Stellenwert ein, obgleich die Defizite auf diesem Gebiet offenkundig sind. Nach wie vor wird das enorme ökonomische Potential dieses Landes größtenteils vergeudet und nicht systematisch ausgeschöpft. In den vergangenen Monaten haben die Militärs einige wirtschaftspolitische Kursänderungen angekündigt, doch für eine wirkliche Wende zum Besseren sind sehr viel tiefergehende Veränderungen notwendig, die sich nur über einen längeren Zeitraum hinweg realisieren lassen. Die EU und andere internationale Akteure können hierzu wichtige Beiträge leisten, wenn sie ihre Unterstützung Birmas nicht länger von politischen Vorbedingungen abhängig machen, sondern nach dem Grundsatz agieren, dass wirtschaftliche Konsolidierung eine wesentliche Voraussetzung politischer Transformation sein kann.

Die für den 7. November dieses Jahres angesetzten Parlamentswahlen in Birma beherrschen seit einem Jahr die Berichterstattung über das Land. Vieles deutet allerdings darauf hin, dass die ersten Wahlen seit 20 Jahren nicht die von der internationalen Gemeinschaft und der Oppositionsführerin geforderten Veränderungen mit sich bringen werden. Denn die Militärjunta bekennt sich lediglich zur Einführung einer sogenannten »disziplinierten Demokratie«: Ein Viertel der Plätze in den neu zu besetzenden Parlamenten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sind für das Militär reserviert. Außerdem

legten in den letzten Monaten mehr als 70 Militärs – unter ihnen auch die Nummer Drei der Junta, General Thura Shwe Mann – ihre Uniformen ab, um bei den Wahlen für regimennahe Parteien zu kandidieren. Der Einfluss der aktuellen Militärjunta scheint also über den 7. November hinaus gesichert, nicht zuletzt auch aufgrund der anhaltenden Zersplitterung der Opposition. Während Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi weiterhin den Boykott der Wahlen fordert, stellen sich viele ehemalige Mitglieder ihrer Partei für die von Than Nyein neugegründete »National Democratic Force« (NDF) dem Wählervotum.

Unter diesen Prämissen gibt es zwischen den politischen Gruppierungen Birmas wie auch zwischen internationalen Experten heftige Auseinandersetzungen über die Frage, ob dieser Urnengang nur dem Ziel dient, der Militärführung neue Legitimation zu verschaffen, ohne ihre Machtbasis zu beschneiden, oder ob er einen Prozess in Gang setzt, der größere politische Handlungsspielräume eröffnen wird, auch wenn dies von der gegenwärtigen Regierung keineswegs intendiert ist.

Die Fokussierung auf die Wahlen verstellt jedoch den Blick für andere grundlegende Probleme, mit denen sich die Wahlsieger – unabhängig davon, welcher Partei sie angehören – auseinandersetzen müssen. Derzeit stehen über 90 Prozent der Bevölkerung Birmas weniger als 1 US-Dollar täglich zur Verfügung. Die möglichst rasche Entwicklung der ökonomischen Ressourcen ist daher für die Verbesserung des Lebensstandards der birmanischen Bevölkerung, die Herausbildung einer Zivilgesellschaft und letztlich auch für eine erfolgreiche politische Transformation eine unabdingbare Voraussetzung.

Merkmale des derzeitigen Wirtschaftssystems

Mit dem Machtwechsel innerhalb der Militärführung im Jahr 1988 verließ das Land den unter General Ne Win propagierten birmanischen Weg zum Sozialismus, der zu einer weitgehenden Verstaatlichung des privaten Wirtschaftssektors geführt hatte. Das neue Regime sprach sich stattdessen nun für ein marktwirtschaftliches System aus, das jedoch nur sehr bruchstückhaft umgesetzt wurde.

Nach wie vor ist Birmas Wirtschaft von einer unzureichenden Subsistenzwirtschaft geprägt. Dies zeigt sich bereits an dem niedrigen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2762 US-Dollar pro Kopf. Obwohl die Erträge aus der Landwirtschaft etwa die Hälfte des BIP ausmachen, ist Mangelernährung weit verbreitet. Dies liegt zum einen an den hohen Belastungen, die in Form von Ernte-

abgaben von lokalen Machthabern erhoben werden, zum anderen an der geringen Diversifizierung des Agrarsektors, seiner unzureichenden Ausstattung mit Maschinen, Treibstoffen und hochwertigem Saatgut sowie den rückständigen Weiterverarbeitungsmöglichkeiten. Viele Bauernfamilien sind daher auf Überweisungen von Verwandten angewiesen, die im Ausland leben, oder aber gezwungen, sich Geld zu horrenden Konditionen bei informellen Geldverleihern zu besorgen, wodurch ein großer Teil von ihnen in eine unentrinnbare Schuldenfalle gerät.

Überdies ist Birma ein Paradebeispiel für den sogenannten »Ressourcenfluch«: Trotz enormer Rohstoffexporte ist sein Wirtschaftswachstum geringer als das vieler rohstoffarmer Länder. Denn allein das Militär entscheidet über den Zugang und die Verwendung der wertvollen Ressourcen Gas, Öl, Wasser, Holz, Edelsteine und anderer sowie über die Verteilung der Gewinne, die sich aus deren Verkauf an ausländische Investoren ergeben. Da der offizielle Umtauschkurs der einheimischen Währung Kyat gegenüber dem US-Dollar etwa 6:1, der Kurs am freien Markt aber 1000:1 beträgt, lassen sich allein durch die Umwandlung dieser Deviseneinnahmen in die einheimische Währung beträchtliche Gewinne erzielen.

Deren Löwenanteil kommt dem Aufbau und Unterhalt der zahlenmäßig größten Armee Südostasiens mit einer Sollstärke von nahezu 400 000 Mann zugute. Sie verfügt über all das, woran es der übrigen Bevölkerung mangelt: medizinische Versorgung, Wohnraum, Ausbildungsmöglichkeiten, kostengünstige Konsumgüter und Ähnliches mehr. Auch wenn die Ausrüstung der Streitkräfte nicht immer allerneuesten Standards entspricht, so wurden doch allein im vergangenen Jahr mehr als 500 Millionen US-Dollar für den Kauf moderner russischer Kampfflugzeuge ausgegeben.

Ein weiterer Teil der Erlöse aus den Rohstoffverkäufen fließt auf Konten in Singapur, in den Aufbau von ineffektiven Holdings, die der Militärführung unter-

stehen, oder wird für verschwenderische Prestigeprojekte aufgewendet wie zum Beispiel für den Aufbau der neuen Hauptstadt Naypyidaw oder der »Cyberstadt« Yadana-bon. Der Masse der birmanischen Bevölkerung kommen diese Gewinne am wenigsten zugute. Sie trägt jedoch die meisten Kosten dieser Extraktionswirtschaft in Form von Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlungen und nicht zuletzt durch die langfristigen Folgen der bei diesen Mammutprojekten verursachten Umweltschäden und -verschmutzungen.

Ein ähnlich großes Ausmaß wie die Extraktionswirtschaft hat die kriminelle Schattenwirtschaft, die von der Verfügung über physische bzw. militärische Gewaltmittel abhängt. Die Aktivitäten reichen von der Herstellung und dem Schmuggel von Drogen über Menschenhandel bis hin zum illegalen Im- bzw. Export von Holz, Handfeuerwaffen, exotischen Tieren und Edelsteinen. Für die Führungsriegen der meisten ethnischen Minderheiten stellt diese Art von kriminellen Machenschaften eine unverzichtbare Einnahmequelle dar, mit der sie nicht zuletzt ihre militärischen Verbände finanzieren. Darüber hinaus gibt es etliche zum Teil sehr detaillierte Berichte, die die Beteiligung regierungstreuer Milizen bzw. der Junta selbst an diesen Geschäften belegen.

Proklamierte Reformschritte

In jüngster Zeit hat das Militärregime eine Reihe von Charmeoffensiven gestartet, die nicht ausschließlich als leere Wahlversprechen abgetan werden sollten, da einige Initiativen durchaus die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Landes beeinflussen könnten.

Seit etwa einem Jahr wird mit großem propagandistischem Aufwand die Privatisierung von Staatseigentum angekündigt. Veräußert werden sollen eine große Zahl höchst unterschiedlicher staatlicher Einrichtungen und Objekte: Staatsunternehmen, leerstehende Regierungsgebäude in der ehemaligen Hauptstadt Rangun, Mine-

ral- und Edelsteinminen, Häfen, ein Großteil des Transport- und Energiesektors und sogar bestimmte Aufgabenbereiche im Gesundheits- und Bildungswesen. Auch im Bankensektor sind Lizenzvergaben an neu gegründete Privatbanken erfolgt.

Zwar berichten die Staatsmedien sehr ausführlich über diese Transaktionen, aber die wirklich interessanten Fragen, nämlich welche Käufer welche Objekte zu welchen Preisen erhalten, werden nicht aufgeworfen, geschweige denn beantwortet. Wie aus inoffiziellen Quellen zu erfahren ist, legte eine Kommission einem kleinen Kreis potentieller Investoren die Liste der zu verkaufenden Objekte vor, unter ihnen vornehmlich Großkonzerne, die enge Verbindungen zur Junta unterhalten oder gar selbst im Besitz von Militärs sind, wie zum Beispiel die »Myanmar Economic Holdings Company Ltd.«. Aber auch Multimilliardär Tay Za, ein der Regierung nahestehender Geschäftsmann, tritt als Käufer auf. Da diese inländischen Investoren nur über eine begrenzte Menge an Kapital verfügen, werden sicherlich auch viele Interessenten aus der VR China, Taiwan, Indien und Thailand zum Zuge kommen und Eigentum in Birma erwerben können.

Das Hauptmotiv für den weitreichenden Verkauf von Staatseigentum dürften die bevorstehenden Wahlen sein, die eine institutionelle Umstrukturierung und eine Neuordnung der Patronagenetzwerke nach sich ziehen werden. Viele Mitglieder der Führungselite sind verunsichert, ob sie auch im zukünftigen System noch in der Lage sein werden, ihre bisherige Position zu bewahren und die damit verbundenen Privilegien und Renditen weiter zu genießen. Der Erwerb von Eigentum an wirtschaftlich nutzbaren Gütern garantiert ihnen auch unter veränderten politischen Rahmenbedingungen hohe Erträge und schützt damit ihren sozialen Status. Darüber hinaus wird das Militärregime als Ganzes gewiss einen Teil des Verkaufserlöses im Ausland investieren und sich so eine von der Entwicklung in Birma unabhängige Rendite sichern.

Für diese neue Form des Wirtschaftens bzw. der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen bemühte sich die Junta auch verstärkt um internationale Expertise. Im Juli 2009 lud der birmanische Minister für Landwirtschaft und Bewässerung, Generalmajor Htay Oo, die Leiterin der Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP) der UNO, Noeleen Heyzer, zu einem Meinungsaustausch nach Birma ein, bei dem regionale Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Agrarwirtschaft diskutiert wurden. Wenige Monate später berief die Militärregierung in der neuen Hauptstadt Naypyidaw eine internationale Konferenz ein, an der unter anderem der amerikanische Nobelpreisträger Joseph Stiglitz teilnahm. Im Mittelpunkt standen die ländliche Entwicklung Birmas und die Frage, wie Birma seine natürlichen Ressourcen effektiver nutzen könnte. Stiglitz mahnte bei dieser Gelegenheit politische Reformen an, da sie eine unerlässliche Rahmenbedingung einer funktionierenden Marktwirtschaft seien.

Ausschlaggebend für diese neue Aufgeschlossenheit gegenüber ausländischen Ideen und Strategien dürften nicht zuletzt die positiven Erfahrungen der birmanischen Militärführung mit internationalen Organisationen sein, die dem Land bei der Bewältigung der Anfang Mai 2008 durch den Wirbelsturm Nargis verursachten ungeheuren Schäden geholfen haben. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass die Junta bereit ist, sich mit einem breiten Spektrum von Konzepten vertraut zu machen und internationale Unterstützung zu diversifizieren. Sie verlässt sich nicht allein auf die Zusammenarbeit mit dem UNDP, das wegen seiner langjährigen Projektarbeit vor Ort über die sicherlich besten Landeskenntnisse verfügt, sondern bemüht sich auch um neue Partner, um den Einfluss einzelner Organisationen in Grenzen zu halten.

Diese neue Offenheit zeigte sich auch in einer vorübergehenden Lockerung der Visavergabepaxis für Touristen. Allerdings setzte die Militärregierung das erst im Mai dieses Jahres eingeführte liberale Verfahren

zur Erteilung von Einreisevisa zum September wieder aus. Damit wurden einstweilen alle Hoffnungen enttäuscht, Birma mit seiner landschaftlichen und kulturellen Vielfalt als Tourismusziel in Südostasien zu etablieren und dadurch den rückständigen Dienstleistungssektor des Landes voranzubringen. Denn die Rückkehr zu einer restriktiven Visapolitik stellt ein Hemmnis dar, das dieses Ziel in weite Ferne rücken lässt.

Notwendige Reformschritte

Um ein diversifiziertes Wirtschaftswachstum in Gang zu setzen, das nicht länger allein auf dem Verkauf von Rohstoffen beruht, sondern auf einer nachhaltigen Entwicklung des vorhandenen Ressourcenreichtums und der Produktion von Gütern höherer Wertschöpfung, muss Birma eine Reihe einschneidender Kurskorrekturen vornehmen, die nur über einen längeren Zeitraum hinweg zu realisieren sind.

Grundlegende Voraussetzung aller weiteren Reformen ist eine Sanierung der öffentlichen Finanzen. Derzeit finanziert sich der birmanische Staat vor allem aus dem Verkauf seiner Rohstoffe gegen Devisen und den Extra-Gewinnen, die sich aus dem oben beschriebenen Nebeneinander von amtlichen und faktischen Wechselkursen ergeben. Letzteres führt bei allen außenwirtschaftlichen Transaktionen zu enormen Verzerrungen, die jedoch für die Militärs höchst profitabel sind, so dass diese wenig motiviert sein werden, diese irreguläre Praxis abzuschaffen.

Selbst wenn die Bereitschaft vorhanden wäre, das bisherige Verfahren der Rekrutierung öffentlicher Finanzen durch ein klar strukturiertes und wirtschaftliches Steuersystem zu ersetzen, wäre dies nur ein erster Schritt. Denn eine solide Geldpolitik erfordert darüber hinaus eine von der Regierung möglichst unabhängige Zentralbank und Geschäftsbanken, welche die Unternehmen mit Krediten versorgen. Die Central Bank of Myanmar ist hingegen ein Instrument der Militärführung, mit dem sie ihre politi-

schen wie wirtschaftlichen Interessen durchsetzt. Den Typ der Geschäftsbank gibt es keineswegs flächendeckend, der Zugang zu Geldmitteln ist auf urbane Gegenden beschränkt und wird von Unternehmern kontrolliert, die enge Verbindungen zur Militärjunta pflegen – die vier kürzlich neu gegründeten Privatbanken bilden hier keine Ausnahme.

Nach wie vor leben weit mehr als zwei Drittel der Bevölkerung Birmas von der Landwirtschaft. Rein statistisch betrachtet steht jedem seiner Einwohner eine sehr viel größere Fläche an Ackerland zur Verfügung als in den meisten Nachbarländern. Gerade nach dem Wirbelsturm Nargis wurde darüber hinaus deutlich, welch hohes Maß an Hilfs- und Kooperationsbereitschaft sowie Organisationstalent die ländlichen Gemeinden Birmas besitzen. Beides hat sehr dazu beigetragen, dass die Folgen der von dem Zyklon hinterlassenen ungeheuren Verwüstungen relativ schnell eingedämmt werden konnten. Birmas unterschiedliche Regierungen haben die Erträge dieses materiellen wie sozialen Kapitals bisher lediglich abgeschöpft, aber wenig investiert. Stattdessen haben sie Wachstumsimpulse anderer Akteure durch eine Reihe administrativer Hindernisse und Eingriffe blockiert.

Will man diese Blockade durchbrechen, müssen als Erstes klare und verbindliche Eigentumsverhältnisse geschaffen werden. Bislang befinden sich alle Ackerflächen in Staatsbesitz. Die einzelnen bäuerlichen Haushalte können Eigentumstitel bekommen, die in der Regel 30 Jahre gültig sind. Diese Titel können aber weder vererbt noch veräußert, noch als Sicherheit für Kredite genutzt werden. Sie können sogar jederzeit widerrufen werden, wenn staatliche oder militärische Stellen den Boden für sich beanspruchen. Dadurch entfällt jeder Anreiz, in diese Flächen zu investieren, um langfristige Ertragssteigerungen zu erzielen.

Ein breit angelegtes Programm an Beratung und materiellen Inputs würde dagegen nach Ansicht vieler Entwicklungsökonomien in der birmanischen Landwirtschaft relativ schnell eine Rendite erzielen

bzw. den Lebensstandard der Bevölkerung spürbar verbessern. In vielen Gebieten Birmas würde dies erst einmal die Ausstattung mit elementaren Produktionsmitteln wie Dünger, Saatgut, Pestiziden und einfachen landwirtschaftlichen Maschinen wie zum Beispiel Wasserpumpen bedeuten. Für deren Kauf müssten günstige Kleinkredite bereitgestellt werden.

Will man nicht nur die Versorgung der Bevölkerung vor Ort verbessern, sondern auch regionale Märkte erschließen und in internationale Märkte vordringen, sind sehr viel umfassendere Infrastrukturmaßnahmen erforderlich. Es müssten regionale Bewässerungs- und Hochwasserschutzsysteme errichtet, regionale Verkehrsnetze aufgebaut sowie Einrichtungen zur Weiterverarbeitung und Vermarktung geschaffen werden. All dies kann nicht am grünen Tisch entworfen werden, sondern bedarf enger und partnerschaftlicher Kooperation zwischen lokalen, nationalen und internationalen Fachkräften, deren Arbeit sich an entwicklungspolitischen Erkenntnissen und nicht an jenem Prestigedenken der Militärregierung orientiert, das zum Beispiel den Wert einer Straße an deren Länge und Breite sowie an der Anzahl der Brücken bemisst, über die sie führt.

Je näher man der Erfüllung all der genannten Voraussetzungen kommt, desto eher wird es Birma möglich sein, die regional und international steigende Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen und Nahrungsmitteln zu bedienen – insbesondere die auch in Ostasien angesichts spektakulärer Lebensmittelskandale wachsende Nachfrage nach zertifizierten Bioprodukten, denn Birmas Ackerflächen sind im Unterschied zu vielen anderen Ländern bisher weder durch industrielle Verschmutzung noch durch übermäßigen Einsatz von Dünger und Pestiziden verunreinigt.

Langfristig wird Birmas Wirtschaft den beträchtlichen Abstand zu den Nachbarstaaten allerdings nur dann verringern können, wenn es darüber hinaus gelingt, den industriellen Sektor auszubauen. Der Reichtum an Bodenschätzen bietet dem

Land dafür eine sehr gute materielle Basis, die es durch den bloßen Verkauf unverarbeiteter Rohstoffe bisher nur unzureichend ausgeschöpft hat. So könnte sich Birma zum Beispiel mit dem Aufbau einer eigenständigen Petrochemie und der damit verknüpften Industriezweige langfristige Perspektiven eröffnen, die über seine Marktchancen in der Textil- und Bekleidungsindustrie hinausweisen. Die Textilproduktion stellte in vielen Nachbarländern den klassischen Einstieg in den Industrialisierungsprozess dar, war und ist aber auch immer in besonderem Maße mit dem Risiko eines ruinösen Preis- und Konkurrenzdrucks behaftet.

Durch das Hinzuziehen internationaler Expertise hat die Regierung zu verstehen gegeben, dass sie auf wirtschaftlichem Gebiet neue Wege gehen will, um sich aus bisherigen Abhängigkeiten zu befreien. Doch welche Konsequenzen würde eine solche Kursänderung erfordern?

Zunächst müssten die formalen Voraussetzungen geschaffen werden, um Investoren aus dem In- und Ausland attraktive und verlässliche Rahmenbedingungen zu bieten. Das Erlassen von Gesetzen kann hierbei nur ein erster Schritt sein, dem weitere auf der Ebene der Verwaltung, des Bankensystems, der Infrastruktur und nicht zuletzt der Bildung und Ausbildung folgen müssen. Auch hier wird man keine perfekten Masterpläne ausarbeiten können, die dann nur noch umzusetzen sind. Vielmehr bedarf es der Bereitschaft der birmanischen und der internationalen Entscheidungsträger, sich auf Angebote der jeweils anderen Seite einzulassen und zuerst weniger generelle als konkrete Lösungen zu suchen. Nach und nach wird man dann zu Kooperationsformen gelangen, die größere Tragfähigkeit besitzen und damit Modellfunktion ausüben können.

Joint Ventures, die Niederlassung von Tochterfirmen internationaler Konzerne, die Privatisierung von Staatsbetrieben und Projekte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit können zum Aufbau eines industriellen Sektors beitragen, der die

vorhandene Rohstoffbasis zur Entwicklung innovativer und international nachgefragter Produkte nutzt. Ob und in welchem Maße sich dieses Ziel erreichen lässt, wird letztlich davon abhängen, ob sich Kräfte in der Wirtschaft Birmas etablieren und eine zunehmend einflussreichere Rolle spielen können, deren Erfolg auf der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und weniger auf dem Zugang zu staatlichen Machtressourcen beruht. Völlige Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Stellen wird es sicher nicht geben können, es kommt jedoch darauf an, dass die Handlungsfreiheit und das Selbstbewusstsein wirtschaftlicher Akteure weiter zu- und nicht abnehmen.

Handlungsspielraum der EU

Die EU steht in Birma in Konkurrenz zu anderen externen Akteuren wie der ASEAN, der VR China, Japan, Indien und Russland, die in diesem Land über sehr viel größere Einflussmöglichkeiten verfügen. Die jahrzehntelange Blockade- und Sanktionspolitik hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Wort der EU bei der Militärführung in Birma mehr und mehr an Gewicht verloren hat. Ungeachtet dessen setzt die Union auch im Hinblick auf die von der Regierung angekündigten Wahlen ihre Politik der Vergangenheit fort, indem sie die konsequente Erfüllung politischer Bedingungen, wie zum Beispiel freie und faire Wahlen, ungehinderte Teilnahme aller politischen Gruppierungen und so weiter zur unabdingbaren Voraussetzung für ein stärkeres entwicklungspolitisches und wirtschaftliches Engagement macht.

Obgleich sich diese Strategie als weitgehend erfolglos und eher kontraproduktiv erwiesen hat, würde eine Kehrtwende um 180 Grad, das heißt eine bedingungslose Aufhebung der Sanktionspolitik und ein Verzicht darauf, politische Reformen und die Durchführung wirklich demokratischer Wahlen anzumahnen, sicherlich ein falsches Zeichen setzen. Effektiver wäre es, sich in dem Dialog mit der Führung in Birma nicht auf diese politischen Forderungen

gen zu beschränken, sondern auch Fragen der wirtschaftlichen und entwicklungs-politischen Kooperation miteinzubeziehen.

Die Initiierung und Umsetzung konkreter Projekte sollte daher nicht so sehr an allgemeine politische Auflagen geknüpft werden, sondern von einer zufriedenstellenden Antwort auf folgende Fragen abhängen: Dient das Projekt einem diversifizierten und nachhaltigen Wirtschaftswachstum? Kommt es vor allem jenen Bevölkerungsgruppen zugute, die bislang kaum von dem Ressourcenreichtum des Landes profitiert haben, aber daran interessiert und in der Lage sind, die vorhandenen Potentiale auszuschöpfen bzw. weiterzuentwickeln? Sind die administrativen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Realisierung der Projekte gegeben?

Wenn sich die EU zur Erweiterung ihres Engagements in Birma entschließt, ist es ratsam, auf einen breit gefächerten Dialog zu setzen, das heißt sowohl Foren auf multilateraler wie regionaler und nationaler Ebene zu nutzen, um Verhandlungsblockaden zu umgehen, die sich bei der Fixierung auf eine Verhandlungsebene ergeben können.

Für die multilaterale Kooperation zwischen der EU und Birma bietet sich das Asia-Europe Meeting (ASEM) als Gesprächsforum an, dem neben sämtlichen EU- und ASEAN-Staaten weitere wichtige regionale Akteure wie China, Indien und Japan angehören. Das umfassende Themenspektrum des ASEM-Prozesses, das sowohl Wirtschaft, Politik wie auch Kultur und soziale Fragen beinhaltet, würde es ermöglichen, ohne Umwege mit den einflussreichsten Mächten Süd- und Ostasiens sowie der birmanischen Regierung strategische Fragen wirtschaftlicher Entwicklung und deren politische Implikationen auf die Tagesordnung zu setzen.

Um zu erörtern, welche Handlungsimperative sich daraus im Einzelnen ergeben, eignet sich auf regionaler Ebene der EU-ASEAN-Dialog, insbesondere das regelmäßige Treffen der EU- und ASEAN-Wirt-

schaftsminister. Dieses Forum könnte dazu genutzt werden, die ASEAN-Staaten für nachhaltige Investitionen zu motivieren und Möglichkeiten einer trilateralen Kooperation zwischen der EU, ASEAN bzw. einiger ihrer Mitglieder und Birma auszuloten. Eine solche Kooperation dürfte auch dabei hilfreich sein, das wirtschaftliche Gefälle zwischen Birma und den anderen ASEAN-Mitgliedern zu verringern, und somit einen Beitrag zum Aufbau der von der ASEAN angestrebten »Economic Community« leisten. Schließlich wäre eine trilaterale Kooperation auch eine wichtige Voraussetzung für eine Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Birma.

Für den direkten Dialog mit Birma hat Brüssel 2007 Piero Fassino als Sondergesandten ernannt, dem aber bislang die Einreise ins Land verweigert wurde. Neue Gesprächsinitiativen, die sich nicht allein auf politische Fragen beziehen, sondern auch wirtschaftliche Angebote enthalten, dürften helfen, die in Birma bestehenden Vorbehalte gegen Fassino und sein Amt zu verringern.

Bislang stellt die EU Birma nur »humanitäre Hilfe« zur Verfügung. Die unter diesem Titel bereitgestellten Mittel beliefen sich für die vier Jahre von 2007 bis 2010 auf gerade einmal 32 Millionen Euro; hinzu kam die einmalige Katastrophenhilfe nach dem Wirbelsturm Nargis in Höhe von 39 Millionen Euro im Sommer 2008. Das entspricht gerade einmal 5 Prozent jener Hilfe, die anderen Ländern der Region, wie zum Beispiel Laos oder Vietnam, zuteil wird, deren politische Systeme ebenfalls nicht den Vorstellungen der EU entsprechen. Eine Aufstockung der finanziellen Mittel ist demnach ebenso geboten wie eine Diversifizierung des Engagements.

In verschiedenen Strategiepapieren zu Birma hat die EU den Begriff »humanitäre Hilfe« bereits relativ weit gefasst. Das heißt, es fallen darunter nicht nur Hilfsmittel zur elementaren Daseinsfürsorge, sondern auch Unterstützungsmaßnahmen im Bereich von Gesundheit und Bildung; letz-

tere beschränken sich indes bislang auf das Feld der primären Bildung. Angesichts des akuten Mangels an Fachkräften, der Birma kennzeichnet, ist jedoch eine Ausbildung von technischem und kaufmännischem Personal dringend erforderlich. Dies wäre zudem ein guter Einstieg in weitere Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit. All dem stehen gegenwärtig allerdings noch die geltenden Sanktionsbeschlüsse Brüssels entgegen.

Ein entsprechender Politikwechsel der EU setzt die Bereitschaft voraus, das Regime in Birma nicht länger allein als einen monolithischen Block von Machthabern wahrzunehmen, dem die unterdrückten Volksmassen gegenüberstehen. Der ökonomischen Basis dieses Herrschaftssystems und den Kooperations- und Konfliktlinien, die sich daraus ergeben, wurde bisher zu wenig Beachtung geschenkt. Hier sind vermehrte Anstrengungen notwendig, um die wirtschaftlichen Akteure zu identifizieren, die ein vitales Interesse daran haben, innovative Entwicklungen anzustoßen, weil sie dadurch ein höheres Maß an Unabhängigkeit von den bestehenden Machtstrukturen erlangen. Sind diese Kräfte ermittelt, so sollten sie ohne weitere politische Konditionierungen als Partner europäischer Entwicklungspolitik gestärkt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364