

Myanmar und die Mongolei nach dem Sozialismus Bringt Privatisierung Wohlstand?

Günter Siemers

In Myanmar endeten 1988 26 Jahre eines eigenständigen „birmanischen Weges zum Sozialismus“ mit einer am Boden liegenden Wirtschaft und einem formellen Übergang von Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft. Bis heute wird Myanmar jedoch aus dem Ausland kritisiert, weil keine größere Privatisierung von Staatsunternehmen erfolgt und somit eine wesentliche Verbesserung der Wirtschaftsgrundlagen unterblieben sei. Dagegen vollzog die Mongolei - seit der ersten Hälfte der

1920er Jahre politisch und wirtschaftlich eng an die UdSSR gekoppelt - 1989/90 sehr rasch einen Übergang zur Demokratie und leitete etwa parallel dazu einen stufenweisen Übergang zur Marktwirtschaft ein, der ab 1991 eine umfangreiche Privatisierung von Wirtschaftsbetrieben und anderem Staatsbesitz einschloß.

Beiden Ländern gemeinsam war also Ausgangsbasis des hier betrachteten Zeitraumes ein „sozialistisches“ Wirtschaftssystem. Unterschiedlich waren die

vorher praktizierte Form des „Sozialismus“ (in Myanmar war trotz weitgehender Verstaatlichung von Besitz die Bewirtschaftung insgesamt noch überwiegend privat, in der Mongolei hingegen auch die Bewirtschaftung im wesentlichen staatlich oder genossenschaftlich) und die Wirtschaftslage (in der Mongolei vergleichsweise weniger problembelastet). Unterschiedlich war auch der Weg, den beide Länder anschließend bei der Gestaltung ihrer Wirtschaftsverfassung einschlugen.

Der folgende kurze Text kann lediglich einige wesentliche Punkte dieses unterschiedlichen Entwicklungsweges anführen

Tabelle 1: Myanmar: BIP-Anteil des staatlichen und des privaten Wirtschaftssektors
(zu konstanten Preisen von 1985/86*)

Wirtschaftssektor	Sektoraler BIP-Beitrag 1988/89* (%)	Staatl. Anteil am Sektor 1988/89 (%)	Staatl. Anteil am Sektor 1997/98 (%)	Privater Anteil am Sektor 1988/89 (%)	Privater Anteil am Sektor 1997/98 (%)
Güterproduktion:	59,4	9,6	13,1	84,5	85,3
Landwirt. (ohne Tierz.)	38,5	0,1	0,2	91,7	97,6
Tierzucht/Fischerei	8,0	0,8	0,3	97,3	98,3
Forstwirtschaft	1,4	36,6	43,7	60,7	55,7
Bergbau	0,7	86,2	22,2	11,9	76,7
Verarbeit. Gewerbe	8,7	29,8	26,9	68,9	72,2
Stromwirtsch.	0,6	100,0	100,0	---	---
Baugewerbe	1,5	85,5	68,4	13,3	31,4
Dienstleistungen:	18,2	61,5	54,2	37,1	42,6
Verkehr	3,6	31,1	33,1	66,2	65,5
Nachrichten-übermittlung	0,7	100,0	100,0	---	---
Finanzwirtsch.	3,4	99,2	58,9	---	22,8
Soziales/Verwalt.-Dienste	5,9	99,3	86,5	---	13,0
Handel:	22,4	25,4	8,7	67,6	76,0
BIP	(100)	22,6	22,5	72,1	75,4

Ann.: *Haushaltsjahr ist 1.4. bis 31.3. **Für den Eigenbedarf wird von Betrieben, etc. auch privat Strom erzeugt.
Quellen: 1) Ministry of Planning and Finance (Hrsg.): Review of The Financial, Economic and Social Conditions For 1992/93. Yangon 1992. 2) Ministry of National Planning and Economic Development (Hrsg.): Review of The Financial, Economic and Social Conditions For 1997/98. Yangon 1998. (Prozentsätze aus den absoluten Zahlen in den Quellen errechnet.)

und die – wiederum nur grundlegendsten – relevanten wirtschaftlichen Resultate einander gegenüberstellen. (Wegen der wechselnden Bezugsbasis der realen Zahlen in der Mongolei – 1986, 1993, 1995 – sind Tab. 3 und 4 jeweils in einen Zeitraum von 5 Jahren und 7 Jahren mit einer kurzen dazwischen liegenden Lücke unterteilt.) Der einfache Vergleich dieser Zahlen erlaubt, weil die Wirtschaftsentwicklung nicht nur von Privatisierung oder



(c) G. Siemers

Näherei in einem Industriepark in Yangon. Nach 1988 sind 18 Industrieparks mit über 7.000 Betrieben eingerichtet worden.



(c) G. Siemers

Nach der Privatisierung hat sich die Zahl der Hirtennomaden stark erhöht.

Nicht-Privatisierung, sondern auch von anderen Faktoren bestimmt wurde, keine Aussage darüber, welche der beiden Vorgehensweisen die erfolgreichere war. Er zeigt jedoch, ob die rasche Überführung eines erheblichen Teiles des Staatsvermögens in Privatbesitz unabhängig von sonstigen Faktoren automatisch zu vergleichsweise besseren Wirtschaftsergebnissen führt, bzw. ob umgekehrt eine nur geringe Privatisierung von Staatsbetrieben unabhängig von sonstigen Faktoren automatisch eine vergleichsweise negativere Wirtschaftsentwicklung zur Folge haben muß.

Myanmar

Als in Myanmar am 18. September 1988 das Militär in einem Putsch die Regierungsgewalt übernahm, wurden 22,6 % des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) vom staatlichen Wirtschaftssektor produziert, 5,3 % vom genossenschaftlichen und 72,1 % vom privaten. Das hat sich gesamtwirtschaftlich, wie Tabelle 1 zeigt, bis 1997/98 – danach sind solche Anga-

ben nicht mehr veröffentlicht worden – nur sehr begrenzt und im wesentlichen auf Kosten des genossenschaftlichen Sektors verschoben.

Haben sich diese Änderungen sektoral gleichmäßig vollzogen?

Tabelle 1 macht deutlich, dass es in einzelnen Sektoren zu teilweise drastischen Veränderungen kam. So stieg der staatliche Anteil nur in der Landwirtschaft und im Verkehr geringfügig und in der Forstwirtschaft deutlicher, in allen anderen Sektoren ging er – abgesehen vom unveränderten staatlichen Engagement in der Nachrichtenübermittlung und der Stromerzeugung – teilweise drastisch zurück, und zumeist reziprok dazu wuchs der Anteil der Privatwirtschaft. Diese Änderungen konnten prinzipiell verschiedene Ursachen haben – z.B. unterschiedliche Wachstumsraten der staatlichen und der Privatwirtschaft oder eine teilweise oder völlige Privatisierung. Zum ersteren Punkt stellt Tabelle 2 den o.a. Verschiebungen die realen sektoralen Zuwachsraten beider Bereiche

und das sektorale Gesamtwachstum gegenüber.

Aus Tabelle 2 ergibt sich, daß die reale Zuwachsrate des staatlichen Bereiches etwas über der des BIP lag, während die des privaten Bereiches weniger als halb so hoch war. In der Landwirtschaft wurde das Wachstum vor allem vom dominierenden privaten Sektor erzielt, ähnlich in der Tierzucht/Fischerei. In der Forstwirtschaft resultierte die Anteilsverschiebung aus einer hohen Zuwachsrate im staatlichen und einer niedrigen im privaten Bereich. Die drastische Reduzierung des Staatsanteils im Bergbau ging sowohl auf Privatisierung als auch auf eine Reihe staatlicher Minderheitsbeteiligungen an joint ventures mit privaten (meist ausländischen) Investoren zurück, die hohe Produktionssteigerungen erzielten. Im verarbeitenden Gewerbe erhöhte sich der private Anteil ebenfalls besonders durch in- und ausländische Neuinvestitionen. Im Verkehrssektor gab es zwar auch private Investitionen – z.B. in drei neue Joint-venture-Fluggesellschaften –

aber der Ausbau dieses Sektors in allen Teilbereichen erfolgte vor allem mit hohen Regierungsinvestitionen. Die Finanzwirtschaft wurde durch mehrere Gesetze neu geordnet. Dabei wurden einige neue staatliche Spezialbanken gebildet, aber erstmals auch wieder private Geschäftsbanken zugelassen, die dann unbe-

Tabelle 2: Myanmar: Relative Veränderungen des staatl. u. des priv. Wirtschaftssektors (zu konstanten Preisen von 1985/86)

Wirtschaftssektor	Wachstumsrate 1988/89-1997/98 (%)	Zuwachs d. staatl. Ant. am Sektor 1988/89 - 1997/98 (%)	Sektorales staatl. Wachstum 1988/89 - 1997/98 (%)	Zuwachs d. priv. Anteils am Sektor 1988/89 - 1997/98 (%)	Sektorales priv. Wachstum 1988/89 - 1997/98 (%)
Güterproduktion	60,4	3,5	118,9	0,8	61,9
Landwirt. (ohne Tierz.)	45,8	0,1	200,0	5,9	55,3
Tierzucht/Fischerei	43,7	-0,5	-34,5	1,0	45,2
Forstwirtschaft	13,7	7,1	35,7	- 5,0	4,3
Bergbau	199,9	-64,0	-38,2	64,8	1.448,5
Verarbeit. Gewerbe	68,0	- 2,9	51,3	3,3	76,1
Stromwirtschaft	167,3	---	167,1	---	---
Baugewerbe	425,2	- 17,1	320,2	18,1	1.138,5
Dienstleistungen:	62,1	-57,3	42,9	5,5	88,2
Verkehr	92,1	2,0	110,6	- 0,7	90,2
Nachrichtenübermittlung	288,9	---	288,9	---	---
Finanzwirtschaft	13,8	- 40,3	- 48,8	22,8	314,7
Soziales/Verwalt.-Dienste	77,6	- 12,8	54,6	13,0	645,1
Handel:	46,8	- 16,7	24,7	8,4	27,7
BIP	52,1	- 0,1	57,5	3,3	27,6

Ann.: *Für den Eigenbedarf wird auch privat Strom erzeugt. Quellen: Wie bei Tabelle 1.

Tabelle 3: Mongolei: Reales sektorales BIP-Wachstum seit 1989

Wirtschafts-sektor	BIP-Beitrag 1989 (zu k. Pr. von 1986 (Mrd. Tug))	BIP-Beitrag 1989 (zu k. Pr. von 1986) (%)	Zuwachs 1989-1993 (zu k. Pr. von 1986) (%)	BIP-Beitrag 2001 (zu k. Pr. von 1995) (Mrd. Tug)	BIP-Beitrag 2001 (zu k. Pr. von 1995) (%)	Zuwachs 1995-2001 (zu k. Pr. von 1995) (%)
Agrarsektor (1)	1,880	17,8	- 0,04	181,574	28,4	-13,2
Bergbau				93,923	14,7	42,3
Verarbeit. Gewerbe				56,654	8,9	-14,6
Strom, Gas, Wasser				10,840	1,7	12,2
Industrie (2)	3,809	36,1	- 31,2			
Baugewerbe	0,698	6,6	- 71,4	8,898	1,4	-3,7
Handel, etc. (3)	2,405	22,8	- 33,9	146,373	22,9	56,4
Hotels, Gaststätten				5,594	0,9	46,2
Verkehr, Lagerh., Nachricht.-Überm.	1,348	12,8	- 59,0	65,842	10,3	87,7
Finanzsektor				10,308	1,6	53,8
BIP	10,547	(100)	- 19,9	639,491	(100)	16,2

Anm.: 1) Agrarsektor hier nur Landwirtschaft (einschl. Viehwirtschaft) und Forstwirtschaft (Fischerei minimal, statistisch nicht erfasst). 2) Offenbar im Sinne von produzierendem Gewerbe. 3) Einschl. Beschaffung technischer Versorgungsgüter, etc.

Quellen: 1) State Statistical Office of Mongolia (Hrsg.): *Mongolian Economy in 1991. Ulaanbaatar 1992*. 2) National Statistical Office of Mongolia (Hrsg.): *Mongolian Statistical Yearbook 2001. Ulaanbaatar 2002*.

hindert expandierten. Die Entwicklung im Handel reflektiert die allgemeine Expansion des privaten Sektors. Im Außenhandel, der bis zum Militärputsch 1988 Staatsmonopol war, wurden 2001/02 bereits 65,0 % der Importe und 52,3 % der Exporte von der Privatwirtschaft abgewickelt.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass zwar nur in begrenztem Umfang privatisiert wurde, dass jedoch die Regierungspolitik, neben dem staatlichen Sektor dem privaten eine relativ freie Entfaltung zu ermöglichen, letzteren in einigen Bereichen neu zu einem wichtigen Faktor gemacht hat, der nicht unerheblich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitrug.

Mongolei

Wie in der UdSSR, begann auch in der Mongolei ab 1986 das kommunistische System abzubrockeln. 1990 kam es zur Demokratisierung. In der Wirtschaft

wurde besonders ab 1989 zunehmend eine privatwirtschaftliche Betätigung zugelassen, 1991 begannen die großen Privatisierungswellen.

Dabei erhielten alle vor dem 31. Mai 1991 geborenen Staatsbürger nahezu kostenlos drei rote Coupons über je 1.000 Tug und einen blauen Coupon über 7.000 Tug – zusammen damals ca. zwei Monatsgehälter eines Arbeiters. Mit ihnen konnten Anteile an zur Privatisierung ausgeschriebenen Staatsbetrieben erworben werden – mit den roten Coupons an kleinen Betrieben (meist im Handel und Dienstleistungssektor), später auch an Wohnungen, mit den blauen Coupons an Großbetrieben. In der Landwirtschaft wurden Anteile nur an schon vorher dort Tätige vergeben. Davon unabhängig konnten Anteile an privatisiertem Staatseigentum auch auf normalem kommerziellen Wege erworben werden. Zum Ergebnis sind hier nur Teilzahlen verfügbar. Insgesamt sollten bis zum Jah-

re 2000 60 % des Staatsbesitzes privatisiert worden sein. Bis Ende 1994 wurden 4.004 Staatsbetriebe im Nominalwert von 17,3 Mrd. Tugrik (Tug) zur Privatisierung ausgeschrieben. Im Oktober 1996 gab es noch 203 voll in Staatsbesitz befindliche Betriebe, 197

in staatlichem Mehrheitsbesitz und 66 mit einer staatlichen Minderheitsbeteiligung, darüber hinaus 63 staatliche oder teilstaatliche Betriebe, bei denen der Staatsbesitz nicht abgebaut werden sollte. Bis 1996 flossen durch das Privatisierungsprogramm nur 1,8 Mrd. Tug in den Staatshaushalt, von 1997 bis 1999 aber 41,8 Mrd. Tug. 1999 waren u.a. 87,8 % der Landwirtschaft, 62 % aller Gebäude und 90 % des Handels in privater Hand. Somit ist bereits in großem Umfang staatlicher Besitz in privaten überführt worden. Das Programm dauert fort.

Wirtschaftswachstum der Mongolei u. Myanmars im Vergleich

Die Mongolei hat jedoch nicht nur drastisch privatisiert, sondern das neue Wirtschaftssystem gleichzeitig offener Konkurrenz des Weltmarktes ausgesetzt. Das resultierte, wie Tabelle 3 zeigt, zunächst in einer Schrumpfung der Wirtschaft auf breiter Basis. Die verarbeitende Industrie liegt auch heute noch stark darnieder. Erholt hat sich hingegen der Agrarsektor, der von 1995 bis 1999 eine

reale Wachstumsrate von 20,9 % erzielte und lediglich 2000 und 2001 durch außergewöhnlich harte Winterschwere Rückschläge hinnehmen musste. Sektorintern wuchs allerdings nur die Viehwirtschaft, während im Feldbau ein sinkendes Interesse zu stark rückläufigen Ernten führte. Ebenfalls positiv entwickelt hat sich der teils staatliche, teils private Bergbau. Mit öffentlichen Mitteln wurden die

Tabelle 4: Myanmar: Reales sektorales BIP-Wachstum seit 1988/89

Wirtschafts-Sektor	BIP-Beitr. 1988/89 (zu konst. Pr. von 1985/86) (Mrd. K)	BIP-Beitr. 1988/89 (zu konst. Pr. von 1985/86) (%)	Zuwachs 1988/89 – 1992/93 (zu konst. Pr. von 1985/86) (%)	BIP-Beitr. 2000/01 (zu konst. Pr. von 1985/86) (Mrd. K)	BIP-Beitr. 2000/01 (zu konst. Pr. von 1985/86) (%)	Zuwachs 1994/95 – 2000/01 (zu konst. Pr. v. 1985/86) (%)
Güterproduktion:	28,004	59,4	19,4	60,428	60,4	59,4
Landwift. (ohne Tierz.)	18,138	38,5	15,9	33,182	33,1	41,3
Tierzucht/Fischerei	3,780	8,0	5,6	8,229	8,2	85,5
Forstwirtschaft	0,677	1,4	32,3	0,867	0,9	11,9
Bergbau	0,343	0,7	72,0	2,356	2,4	213,2
Verarbeit. Gewerbe	4,094	8,7	18,5	10,204	10,2	77,2
Stromwirtschaft	0,283	0,6	67,8	1,079	1,1	74,0
Baugewerbe	0,688	1,5	134,7	4,511	4,5	116,1
Dienstleistungen:	8,579	18,2	7,5	18,747	18,7	71,1
Verkehr	1,678	3,6	31,0	4,648	4,6	74,0
Nachrichten-übermittlung	0,311	0,7	76,4	2,063	2,1	198,1
Finanzwirtschaft	1,604	3,4	- 77,4	2,093	2,1	182,8
Soziales/Verwalt.-Dienste	2,787	5,9	32,0	6,144	6,1	45,9
Handel:	10,558	22,4	42,9	20,948	20,9	54,7
BIP	47,141	(100)	16,2	100,123	(100)	60,4

Quellen: 1) Ministry of National Planning and Economic Development (Hrsg.): *Review of The Financial, Economic and Social Conditions For 1997/98. Yangon 1998*. 2) Central Statistical Organization (Hrsg.): *Statistical Yearbook 2001. Yangon 2001*. (Prozentsätze nach den absoluten Zahlen in beiden Quellen.)



(c) G. Siemers



(c) G. Siemers

Auch Wohneigentum - wie hier in der Hauptstadt Ulaanbaatar - ist privatisiert worden. In der Holzwirtschaft - hier Wasserbüffel an einem Seitenarm des Aeyarwady bei Mandalay, die angeflößtes Hartholz an Land ziehen - ist der staatliche Anteil etwas gestiegen.

Stromversorgung verbessert und Verkehr und Nachrichtenübermittlung etwas ausgebaut.

Demgegenüber erzielte Myanmar, obwohl es nur in kleinem Umfang privatisierte, gesamtwirtschaftlich wie auch in nahezu allen Wirtschaftssektoren gute oder sogar sehr hohe Zuwachsraten, wie Tabelle 4 zeigt.

Allgemein kann die Privatisierung von Staatsbetrieben dem Staat zeitweilig höhere Einkünfte bringen, zusätzlich privates Kapital mobilisieren und durch die große Flexibilität des privaten Sektors viele Produktionslücken füllt.

In der Mongolei wurden jedoch dadurch, daß der Staat zunächst nur Vermögen verschenkte, in den ersten Jahren weder die Regierungseinnahmen angehoben noch in wesentlichem Umfang Privatkapital mobilisiert. Allerdings hatte die Regierung keine wirkliche Alternative zu dieser Politik; denn nach sieben Jahrzehnten Kommunismus bestand nahezu keine Kapitalakkumulation in privater Hand. Gleichzeitig entfiel durch die Abkoppelung von der UdSSR die Abdeckung von Haushaltsdefiziten durch diese, und es fehlten staatliche Mittel für größere Neuinvestitionen. Der kleine Binnenmarkt machte die Mongolei für ausländische Investoren fast nur in einigen exportorientierten Bereichen interessant, so daß bis 1999 ganze 350,4 Mio. US\$ investiert wurden. Damit blieb zur Verbesserung der Wirtschaftslage nur ausländische Entwicklungszusammenarbeit. Sie kam rasch und hat inzwischen einen Umfang von mehreren Milliarden

US\$ erreicht. Eine wirklich durchgreifende wirtschaftliche Änderung steht aber noch aus.

Auch in Myanmar war die private Kapitalakkumulation nach 26 Jahren eines eigenen „Sozialismus“ gering. Dazu wurde die ausländische Entwicklungshilfe nach dem Militärputsch 1988 nahezu völlig eingestellt (und ist es weitgehend bis heute). In dieser Situation Staatsbetriebe zu privatisieren, hätte häufig zu deren Schließung und damit Produktionsausfällen und Arbeitslosigkeit geführt. Daher unterstützte die Regierung lediglich die eigenständige Entfaltung der Privatwirtschaft und investierte, um die Grundlagen für eine Expansion zu schaffen, in großem Umfang in den Ausbau der physischen Infrastruktur (Investitionsanteil an den Regierungsausgaben in einigen Jahren fast 50 %) - wofür sie hohe Haushaltsdefizite und eine inflationsfördernde Ausweitung des Bargeldumlaufes in Kauf nahm. Ausländische Investitionen brachten vorüber-

gehend mehr Kapital, sind aber nach dem Einsetzen der Asienkrise 1997 drastisch gefallen. Trotz außenwirtschaftlicher Probleme wie knappen Devisen und einem resultierenden Wechselkursverfall des Kyat hat die Regierungspolitik jedoch die Binnenwirtschaft, wie o.a., stetig wachsen lassen – und die Basis für eine sprunghafte Weiterentwicklung der Wirtschaft geschaffen, sollten künftig in größerem Umfang ausländische Mittel verfügbar werden.

Fazit

Der Mongolei hat die intensive Privatisierung trotz massiver ausländischer Hilfe infolge struktureller u.a. Probleme noch nicht wieder zu einem starken Wirtschaftsaufschwung verholfen, während Myanmar seit rund einem Jahrzehnt alljährlich eine reale BIP-Wachstumsrate zwischen knapp 6 % und über 10 % erwirtschaftet hat, obwohl es kaum in nennenswertem Umfang privatisiert hat.

Quellen:

- CENTRAL STATISTICAL ORGANIZATION (Hrsg.): *Statistical Yearbook 2001. Yangon 2001.*
- MINISTRY OF NATIONAL PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT (Hrsg.): *Review of The Financial, Economic and Social Conditions For 1997/98. Yangon 1998.*
- MINISTRY OF NATIONAL PLANNING AND FINANCE (Hrsg.): *Review of The Financial, Economic and Social Conditions For 1992/93. Yangon 1992.*
- NATIONAL STATISTICAL OFFICE OF MONGOLIA (Hrsg.): *Mongolian Statistical Yearbook 2001. Ulaanbaatar 2001.*
- STATE STATISTICAL OFFICE OF MONGOLIA (Hrsg.): *Annual Statistical Yearbook: Mongolian Economy and Society in 1993. Ulaanbaatar 1994.*
- MONGOLIAN BUSINESS DEVELOPMENT AGENCY (Hrsg.): *Doing Business in Mongolia. [Ulaanbaatar] 1996.*
- SIEMERS, G.: *Mongolei. In: Ostasiatischer Verein u.a. (Hrsg.): Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik 2002/2003, Hamburg 2002, S. 379 ff. Ebenso „Mongolei“ in vorausgehenden Jahrgängen.*
- SIEMERS, G.: *Mongolei: Vom Kommunismus zur Demokratie und Marktwirtschaft? In: Asien, Nr. 40 Juli 1991, S.28-49.*

Günter Siemers M.A. [siemers@duei.de] ist langjähriger Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asienkunde/Hamburg und dort als Referent für die Philippinen und Myanmar tätig.