

Organisatorische Isomorphie oder warum gleichen sich Staaten? Thailand und Myanmar als Beispiel

Sascha Helbardt, Dagmar Hellmann, Rüdiger Korff, University of Passau
October 2011

Contemporary Southeast Asian Dynamics

Working Paper Series No.7

ISSN 2191-169X

Alle Rechte © Lehrstuhl für Südostasienkunde, Universität Passau 2011

Organisatorische Isomorphie oder warum gleichen sich Staaten? Thailand und Myanmar als Beispiel¹

Sascha Helbardt, Dagmar Hellmann, Rüdiger Korff, Universität Passau

Die Annahme der universellen Durchsetzung dessen, was Schluchter (1979) als „okzidentale Rationalisierung“ beschrieb, wurde durch die Diskussion der Postmoderne aufgelöst. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass in der Ökonomie, Zivilgesellschaft und vor allem den Staatsformen eine globale Standardisierung in Form souveräner Nationalstaaten abgelaufen ist, auch wenn in einigen Gebieten wie Irak und Libyen die Souveränität durch externe Interventionen reduziert wurde. Südostasien kann als Beispiel dieses Prozesses der Angleichung angesehen werden. Trotz höchst unterschiedlicher vorkolonialer staatlicher Traditionen, unterschiedlicher Kolonialerfahrungen und Programme unabhängiger staatlicher Entwicklung wurden in den Staaten Südostasiens sehr ähnliche Organisationsformen institutionalisiert. Nach einer initialen Phase des experimentellen Probierens alternativer Formen von Staatlichkeit bis zum Ende der sechziger Jahre etwa in Indonesien unter Sukarno, Myanmar unter U Nu, oder Vietnam unter Ho Chi Minh, hat sich eine mehr oder weniger verallgemeinerte Form post-kolonialer Staatsorganisation konsolidiert. Die Frage ist, warum kam es zu diesen Angleichungen von Formen staatlicher Organisation, auch wenn diese keine eigene Rationalität haben oder Effizienz der Verwaltung steigern?

Besonders deutlich werden diese Angleichungen in Bezug auf die Implementierung nationaler Einheit. Nationale Einheit ist sicherlich ein zentraler Aspekt jeden Nationalismus, doch gerade in den multi-kulturellen Gesellschaften Südostasiens verblüfft es, dass Einheit weitgehend als kulturelle und ideologische Uniformität interpretiert wird.

Sicherlich spielte für die post-koloniale Staatsbildung der Druck der amerikanischen Regierung im Rahmen des Kontainments Südostasiens vor kommunistischer Unterwanderung eine wichtige Rolle. Neben dem direkten militärischen Engagement in Vietnam wurden Putsche organisiert, autoritäre Regimes unterstützt und über Entwicklungsprogramme die Verwaltung „modernisiert“, was meistens auf eine Standardisierung hinauslief. Allerdings war dieser Druck keineswegs gleichmäßig und ließ Raum für Gegenbewegungen. Außerdem boten China und die Sowjetunion ein alternatives Staatskonzept, was für Nordvietnam, die kommunistische Partei Indonesiens und kommunistische Untergrundbewegungen in Malaysia relevant war. Die prägnantesten Beispiele der Versuche, andere Staatsformen zu etablieren sind Myanmar mit der Politik der Dissoziation seit dem Putsch von Ne Win 1962, die Neutralitätspolitik des Prinzen Sihanouk in Kambodscha bis zum Putsch von Lon Nol 1970 und nicht zuletzt die sozialistische Politik Nord-Vietnams. Imperialistische Interessen der USA in den sechziger und siebziger Jahren oder später der Washington Konsens der Weltbank erklären damit zwar einige der Prozesse staatlicher Angleichungen, aber durchaus nicht alle.

Im Rahmen des Konzeptes der okzidentalen Rationalisierung wurde davon ausgegangen, dass Organisations- und Handlungsstrukturen von Verwaltungen, damit auch von Staatsverwaltungen eng verbunden sind. Die Rationalisierung der Organisation dient der Steigerung der Effizienz des Handelns. Nun kann in Südostasien nicht übersehen werden, dass die Verwaltung nicht vollständig entlang der Kriterien aufgebaut ist, die dem entsprechen, was Weber als moderne, professionelle Verwaltung beschrieb. Allerdings fand eine rapide Modernisierung Südostasiens statt. Nicht nur war und ist das Wirtschaftswachstum beeindruckend, ebenso auch die Reduktion von Armut, der Aufstieg von Mittelschichten und die internationale politische Bedeutung mindestens einiger der Staaten der Region. Trotzdem sind Patronagebeziehungen, Ethnizität, staatliche Rituale usw.

¹ Der Artikel ist ein Ergebnis des von der DFG unterstützten Projektes „religiöse Dimension lokaler Konflikte“.

wichtige Faktoren, die sowohl Zugang zur Verwaltung als auch das Handeln der Bürokraten bestimmen. Sind die standardisierten Formen danach reine Embleme der Modernisierung?

Begrenzte bürokratische Rationalisierung wird in allen Untersuchungen der Staatsbildung in Südostasien thematisiert. Friedmanns (2000) Beschreibung von Indonesien als „messy state“ in dem niemand genau weiß, wer welche Entscheidungskompetenzen besitzt, lässt sich auch auf Thailand und andere Staaten übertragen. Der rezente Fall der Pfändung eines thailändischen Flugzeuges in München ist ein Beispiel für diese Unklarheiten. Nach Meinung des thailändischen Staates belegten die dem Gericht in Landshut vorgelegten Unterlagen, dass der Airbus Privatbesitz des Kornprinzen sei, doch wurden diese vom Gericht nicht akzeptiert. Im Blog „Bangkok Pundit“ wurden daraufhin Fälle untersucht, in denen ausländische Investoren Ansprüche gegen den Staat gerichtlich durchsetzen wollten. Es stellte sich heraus, dass die betreffenden Personen, die den Vertrag im Regelfall unterschrieben hatten, gar nicht dazu berechtigt gewesen waren.² Trotzdem haben wir in den Ländern der Region ein offensichtlich funktionierendes Verwaltungssystem in dem Steuern erhoben, Projekte durchgeführt werden und Recht gesprochen wird. Weder wird die Verwaltung in Frage gestellt, noch ist die Reichweite eingeschränkt. Gewaltsame Gruppen wie in Südthailand sind die Ausnahme. Die Entwicklungsprozesse in südostasiatischen Staaten scheinen eher erfolgreich zu verlaufen als in Afrika, obwohl es auch hier Ausnahmen wie Botswana oder Südafrika gibt.

Die Staaten Südostasiens haben internationale Abkommen unterzeichnet, gehören internationalen Organisationen an und schliessen Verträge mit privaten Investoren ab. Die Länder weisen alle ein erstaunliches Wirtschaftswachstum auf, das zu einem großen Teil auf ausländischen Investitionen basiert. Für diese Investitionen spielt die Verwaltung in Form von Investitionsförderung und Investitionsschutz eine wichtige Rolle.³ Auch wenn verschiedene Cliquen thailändischer Militärs sich gegenseitig von der Macht wegputschten, wurden die Grundbedingungen für Investitionen erhalten und die entmachteten Konkurrenten und deren Klientel wurden nicht völlig vom Ressourcenfluss abgeschlossen. Es bestand sowohl Pluralität und Handlungssicherheit, die sowohl von Regierungen als auch von den Verwaltungen garantiert wurden. Zur Ambivalenz südostasiatischer Staatlichkeit gehört also ein gewisser Grad an Rechtsunsicherheit als auch die Signifikanz informeller Beziehungen innerhalb der Bürokratien (ähnlich wie in Süditalien). Allerdings handelt es sich in Südostasien nicht um eine rein virtuelle Staatlichkeit⁴, die ihren Ausdruck nur in Ritualen und formell unterzeichneten internationalen Abkommen äußert.

Ein Problem der meisten Untersuchungen zur Staatsbildung in Südostasien ist, dass entweder ihre Rolle in externen Netzwerken der internationalen Politik untersucht wird (Weatherbee, Emmers 2005) oder die Ausbildung der Nationalstaaten aus einer internen Perspektive erfolgt (Day 2002; Trocki 1998). Im ersten Fall ist der Fokus der Studien die formale Dimension staatlicher Organisation wie die Übernahme von Normen, Verträgen und Gesetzen. Im Zentrum vieler Untersuchungen steht der lokale Staatenverbund ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Zwar werden dabei Besonderheiten der südostasiatischen Staaten deutlich, doch wird

² <http://asiancorrespondent.com/61117/would-a-sane-person-arbitrate/>

³ Im „failed states index“ gelten die Länder bis auf Myanmar (Platz 18) als weitgehend stabil mit Rängen zwischen 38 (Kambodscha) und 112 (Malaysia). vgl. Damisa Moye, *Dead Aid*,

⁴ Virtuelle Staatlichkeit ist nicht „failed state“. Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz zeigen in „Africa works“ (Chabal, Daloz 1999), dass afrikanische Staaten zwar noch weniger dem Modell westlicher Staaten entsprechen, aber so funktionieren wie es die Handlungslogik lokaler Eliten und deren partikularen Klientel vorsieht. Die häufigen Regierungswechsel, die Abhängigkeit von externen Ressourcen (Entwicklungshilfe, Schmuggel, Zoll) und die Exklusion konkurrierender Elitencliquen vom Ressourcenfluss machen langfristige Investitionen in einen einigermaßen effektiven Verwaltungsapparat (z.B. zur Steuererhebung) unwahrscheinlich.

davon ausgegangen, dass einerseits alle Staaten dem Typus souveräner Nationalstaaten entsprechen, die ähnlich wie andere Staaten durchaus rational auf Herausforderungen wie den Kalten Krieg, Menschenrechte, Umweltschutz, Entwicklungspolitik reagieren. Im zweiten Fall geht es um Untersuchungen einzelner Staaten und der Fokus sind die tatsächlichen Handlungsweisen. Untersuchungen der Implementierungen internationaler Abkommen etwa zum Umweltschutz, „good governance, Menschen- und Frauenrechten, sowie Rechten ethnischer Minderheiten, zeigen, dass diese durchaus einer eigenen Logik folgen, die nicht unbedingt dem entspricht, was auf internationaler Ebene intendiert war. Bei der Diskrepanz zwischen internationalem Abkommen und nationaler Implementierung werden die Abweichungen vom Idealtypus einer rationalen Bürokratie, die ja implizit auf der internationalen Ebene unterstellt wird, deutlich. Patronage, das Charisma politischer Führer, deren Name oftmals synonym für Regierung oder Staat verwendet werden, vielfältige Formen der Korruption oder Verschränkung von Wirtschafts-, politischer und bürokratischer Eliten (Cronyismus) und die Bedeutung alter Eliten außerhalb der formalen politischen Prozesse spielen für Entscheidungen eine größere Rolle als Zweckrationalität.

In einer etwas modifizierten Sichtweise lassen sich die Studien dahingehend unterscheiden, dass entweder die formale Organisationsform der Staaten untersucht wird, oder es um die Analyse der Handlungsstrukturen des Staates geht. Die Diskrepanz zwischen beidem wurde schon von Riggs (1966) in seiner Arbeit zur „bureaucratic polity“ in Thailand aufgezeigt. Riggs macht deutlich, dass einerseits die Verwaltung wie eine moderne Verwaltung entlang von Professionalitätskriterien aufgebaut ist. Professionalität und rationaler Kalkulierbarkeit sind auch die Grundlage der formalen Regeln der Verwaltungsabläufe. Allerdings sind Entscheidungen nicht nur durch diese Regeln definiert, sondern weitere Aspekte kommen hinzu (Nelson 1998). Am deutlichsten wird die Kombination moderner Rationalitätskriterien und z.B. Patronagebeziehungen bei den Karrieren innerhalb der Bürokratie. Der Zugang zur Verwaltung wird über Qualifikationskriterien geregelt. Allerdings basiert die weitere Karriere darauf, zu welchem Patronagenetzwerk die Person gehört. Weiterhin widersprechen sich einige der Regelungen, so dass eine relativ große Bandbreite der Entscheidungsmöglichkeiten besteht. Es geht also darum, die Regeln auszuwählen, die dem Handeln entsprechen, was ja durchaus rational ist. In ihrer Arbeit zur Verwaltungsreform in Kambodscha kommt Tigges (2009) zu einem ähnlichen Ergebnis. Zugang zu höheren Verwaltungspositionen basiert auf einem akademischen Abschluss möglichst aus dem Ausland. Für die Karriere ist allerdings die Unterstützung durch höher gestellte Politiker bzw. Bürokraten ausschlaggebend. Diese Patronagenetzwerke basieren neben Loyalität auf dem Austausch von legal und illegal erworbenen Ressourcen. Innerhalb der thailändischen Polizei gibt es einen Markt auf dem besonders lukrative Posten (z.B. in Grenzstädten mit viel Schmuggel) gekauft werden.

Aus diesen Arbeiten wird deutlich, dass die Annahme der Verbindung von Organisations- und Handlungsstruktur innerhalb einer Organisation um dadurch Effizienz zu steigern, für die Staaten Südostasiens nicht ohne weiteres zutrifft. Weiterhin wird deutlich, dass durchaus effizientes Wirtschaftswachstum und Lösungen von Problemen wie Armut oder Gewaltkonflikte möglich sind, auch wenn die Organisations- und Handlungsstruktur sich nicht ergänzen. Hier bieten die Untersuchung von Meyer und Rowan (1991) einen Ansatz, die Diskrepanzen nicht als Pathologie oder als Ausdruck mangelnder Rationalisierung zu begreifen, sondern als Normalfall, der aus divergenten Legitimationsansprüchen sich ergibt.

Meyer und Rowan (1991) weisen auf ein „De-coupling“ zwischen Organisations- und Handlungsstruktur innerhalb von Organisationen hin, die sich aus unterschiedlichen Legitimationsansprüchen, die an eine Organisation gestellt werden ergeben. Die Organisationsstruktur dient dabei vor allem der externen Legitimierung, d.h. der Legitimierung gegenüber anderen Organisationen, während die Handlungsstruktur vor allem der internen Legitimierung gegenüber den Mitgliedern der Organisation dient. Sind Organisations- und

Handlungsstrukturen mehr oder weniger unabhängig, so können beide ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen. So können, wie Meyer und Rowan (1991) es nennen, „Rationalitätsmythen“ formaler Strukturen entstehen, deren Rationalität sich nicht daraus ergibt, dass sie handlungsleitend sind, sondern aus dem Druck sich gegenüber anderen Organisationen zu legitimieren. Ebenso wie die interne Legitimation ist die Legitimation gegenüber anderen Organisationen für die Existenz der Organisation notwendig.

DiMaggio und Powell (1991) folgen dieser Überlegung mit der Frage warum scheinbar universelle Organisationsformen institutionalisiert werden, obwohl diese keinerlei Effizienzsteigerung im lokalen Kontext bewirken bzw. mehr noch, dem sogar entgegen stehen. Ihr Argument ist, dass Organisationen, die zu einem „organisational field“ gehören, sich angleichen. Organisational fields sind von allen Beteiligten akzeptierte Netzwerke, die ähnliche Institutionen hervorbringen, welche zwischen den Organisationen geregelt werden. Damit Interaktionen Kontinuität haben, müssen die Institutionen des organisational fields (also die Regelungen der Interaktionen zwischen Organisationen) in die Organisationsstruktur der zum Feld gehörenden Organisationen integriert werden. Organisationen müssen demnach Ähnlichkeiten hervorbringen, durch die sie sich gegenseitig erkennen und ihre Interaktionen entsprechend auswählen können. Das führt zu Angleichungen, die sie als „Isomorphie“ bezeichnen. DiMaggio und Powell (1991) unterscheiden zwischen mimetischen, zwanghaften und normativen Mechanismen der Isomorphie.

Zum organizational field der Staaten Südostasiens gehören neben anderen Staaten auch internationale Entwicklungsorganisationen und multi-nationale Unternehmen. Staaten müssen dasselbe universelle Repertoire an ministerialen Strukturen, spezialisierten Rollen, Gesetzen, Verordnungen und bürokratischen Routinen aufweisen können, um als legitim gesehen zu werden. Diese signalisieren die für ein spezifisches organisatorisches Feld anerkannte Rationalität, auch wenn sie die Leistung einer Verwaltung keineswegs positiv beeinflussen müssen. Die Angleichung von Formen kann soweit gehen, dass sie einer reinen Aufführung gleichkommen. Inwieweit rituelle Angleichung und Substanz auseinanderklaffen ist, wie der oben angesprochene Vergleich Afrika-Südostasiens angedeutet hat, eine Frage der Empirie.⁵

Entwicklungsorganisationen spielen dabei vor allem für die kleineren weniger entwickelten Länder wie Kambodscha, Laos und eine relevante Rolle. Sie stehen unter dem Druck, Vorgaben der Geberorganisationen (z.B. good governance) zu übernehmen. Staaten wie Malaysia oder Thailand, die Entwicklungshilfe ablehnen, oder große, international relevante Staaten wie Vietnam, Indonesien oder die Philippinen sind von diesem Druck der Geberorganisationen relativ unabhängig. Trotzdem stehen sie unter dem Druck der internationalen Anerkennung und Legitimierung. Ein wichtiger Aspekt der Isomorphie ist, angesichts der Bedeutung akademischer grade als Zugangsvoraussetzung für eine Karriere in der Bürokratie die Universitätsausbildung. Viele hohe südostasiatische Verwaltungsbeamten sind im Westen (bzw. Burmesen in Singapur & Malaysia) ausgebildet worden, was sie mit der Mechanismen westlicher Verwaltungs- und Unternehmensstrukturen vertraut (normative Isomorphie) macht. Dieses impliziert sowohl Inszenierungen als auch (potentiell zumindest) Adaption und Implementation. Die Überzeugungskraft dieser Inszenierung entscheidet über die Zusage von Entwicklungshilfe, Kredite oder Investitionen (zwanghafte Isomorphie). Wobei sich Entwicklungsexperten oftmals der Fassadenhaftigkeit von Staatlichkeit und Fortschritt in den Nehmerländern durchaus bewusst sind, aber die Logik der Geberorganisationen es nicht erlaubt, die Konzepte in Frage zu stellen. Gleichzeitig erlaubt die internationale Legitimation eines auch noch so virtuellen Staates, bewaffnete Widerstandsgruppen als Feinde des westlichen Nationalstaatmodells darzustellen und

⁵ Des weiteren können lokal spezifische Organisationsformen dieselbe oder zumindest eine ähnliche Funktion erfüllen wie moderne Verwaltungsformen.

sie somit weitgehend von internationaler Unterstützung abzuschirmen, egal wie gerechtfertigt deren Forderungen sind.

Gehen wir nicht mehr von einer Kongruenz zwischen Organisations- und Handlungsstruktur innerhalb einer Organisation aus, ergibt sich eine differenzierte Sichtweise der Legitimierung einer Organisation:

1. Legitimierung gegenüber anderen Organisationen innerhalb des entsprechenden Feldes durch Übernahme entsprechender Institutionen innerhalb der Organisationsstruktur. Man könnte auch sagen eine „Legitimierung durch institutionelle Internalisierung des Feldes in die Organisationsstruktur. Rationalitätsmythen oder Embleme der Moderne haben damit eine ganz wichtige Funktion: Sie erlauben Interaktion und Anerkennung durch andere Organisationen.
2. Legitimierung der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern durch Institutionalisierung von Handlungsstrukturen.
3. Legitimierung der Organisation gegenüber der Gesellschaft durch Handeln von mit der Organisation verbundenen Personen u.a. durch Charisma.

Diese drei Forderungen nach Legitimation gelten insbesondere für Staaten. Zum einen gilt es, sich im organisatorischen Feld der internationalen Politik zu legitimieren. Darüber hinaus muss jeder Staat sich innerhalb der Verwaltung selbst legitimieren und drittens um Legitimierung gegenüber dem „Volk“. Damit sind drei ganz unterschiedliche Rationalitäten verbunden, die sich nicht nur unterscheiden, sondern durchaus widersprüchlich sein können.⁶ Die Differenz dieser Rationalitäten in Südostasien zeigt sich deutlich am Vergleich Thailand Myanmar.

Kolonialismus als Dynamik der Isomorphie Siam/Thailand

Das vorkoloniale Staatskonzept in Myanmar und Siam basierte auf Zentralität. Tambiah spricht von einer galactic polity, innerhalb derer das Zentrum ein Umland beherrschte und Subzentren, die wiederum weitgehend unabhängig ein Umland kontrollierten und weitere Sub-subzentren und als letzte Kategorie autonome tributäre Regionen. Zwar galt der Herrscher als „Weltenherrscher“ doch war die faktische Kontrolle über ein Territorium eher begrenzt. Um die Machtpositionen zu erhalten bestanden parallele und konkurrierende Strukturen zwischen einer Aristokratie, definiert als Verwandte des Königs und einer vom König eingesetzten Bürokratie (Akin 1979). Im Rahmen der galactic polity war die Verwaltung nicht funktional sondern territorial über die Zentren gegliedert. Die Hierarchie der Bürokraten und Aristokraten war in einer Rangordnung (Sakdina) festgelegt. In der Kombination mit der territorialen Gliederung spiegelte sich die Hierarchie in der Kontrolle der Sub-zentren und ihrer militärischen und ökonomischen (Tribute, Corvee Arbeit) Relevanz. Das System funktionierte offensichtlich recht effizient, denn sowohl Myanmar als auch Siam entwickelten sich zu dominanten Reichen in Südostasien (Liebermann 2003).

Koloniale Interessen betrafen anfangs nicht die Zentren, sondern die Randbereiche. Auf dem Hintergrund der Zentralisierung ohne Definition territorialer Grenzen blieben deshalb direkte Konflikte erstmal begrenzt. In Auseinandersetzungen mit Myanmar übernahmen die Briten den südlichen Teil des Landes, der auch Teil der Peripherie Siams war. Damit waren die Herrschaftsformen allerdings kaum betroffen. Erst mit der zunehmenden Bedeutung des Handels

⁶ Hier spielen Entwicklungsorganisationen eine interessante Rolle. Auch sie müssen sich auf unterschiedliche Art legitimieren, doch nicht gegenüber den Bürokraten des anderen Staates oder dem „Volk“. Deshalb kann die tatsächliche Implementierung entsprechender Forderungen der Organisationen an andere Staaten zu massiven Legitimationsproblemen führen, von denen die Organisationen allerdings nicht betroffen sind.

und dem Aufbau von Plantagen und Minen ergaben sich Konflikte über territoriale Kontrolle vor allem aber die Kontrolle des Handels, denn der Fernhandel war Monopol der jeweiligen Könige.

In Myanmar führten diese Konflikte zur Auflösung des Staates nachdem 1885 auch das Kernland von den Briten besetzt wurde. Erst wurde Myanmar ein Teil britisch Indiens und später eine eigene britische Kolonie. Bis auf die indirekt kolonialisierten Randgebiete wurde in Myanmar eine funktionale Kolonialverwaltung aufgebaut. Die Etablierung einer funktionalen Verwaltung zu der angesichts von Revolten militärische und polizeiliche Pazifizierung gehörte und die Durchsetzung der kapitalistischen Weltmarktproduktion wurde faktische territoriale Kontrolle, die in den vorkolonialen Staatskonzepten eher virtuell blieb, etabliert.

Demgegenüber entging Siam der direkten Kolonialisierung. Allerdings wurden Ende des 19. Jahrhunderts, von König Chulalongkorn Reformen durchgeführt, durch die die Verwaltung des Landes der der Kolonien weitgehend angeglichen wurde, in dem territoriale Grenzen definiert wurden und die alte territoriale Differenzierung der Verwaltung wurde in eine funktionale umgewandelt. Angeregt wurden diese weitreichenden Reformen durch Besuche des Königs in den Kolonien, ausländische Berater und militärischem Druck der angrenzenden Kolonialmächte (Frankreich mit Indochina und Großbritannien mit Myanmar sowie britisch Malaya). Der zentrale Unterschied zu den Kolonien war allerdings, dass die politische und Verwaltungselite nicht europäische Gouverneure sondern Siamesen waren. Parallel dazu führte die internationale Marktwirtschaft zu weiteren Standardisierungen wie dem Aufbau von Plantagen und Minen, dem Ausbau der Infrastruktur und später die Gründung von Universitäten und Verwaltungsschulen. Der Prozess der Etablierung tatsächlicher Kontrolle der zentralen Verwaltung über das gesamte Territorium kann auch als Prozess der Kolonialisierung Siams durch Bangkok beschrieben werden (Chaiyan 1984).

Auf dieser Grundlage der kolonialen Modernisierung entstand eine wirtschaftlich und politisch eng verbundene Region. Südostasien wurde zu einem „organizational field“. Der Kolonialismus in Südostasien beinhaltete eine Dynamik der Isomorphie, durch den die Wirtschafts- vor allem aber auch die Verwaltungssysteme in Südostasien sich trotz unterschiedlicher kultureller Hintergründe angleichen. Nur durch diese Isomorphie im Sinne der Übernahme der Kolonialwirtschaft und Verwaltung konnte Siam sich gegenüber den Kolonialmächten legitimieren, und so formale Unabhängigkeit erhalten.

Anekdotisch, aber auf dem Hintergrund der Frage der Isomorphie durchaus vielsagend ist, dass die ersten Amtshandlungen König Chulalongkorns darin bestanden, die Sklaverei abzuschaffen und die Niederwerfung vor dem siamesischen König. Üblicherweise durften Besucher - auch Ausländer - nur auf dem Boden liegend mit dem König in Kontakt treten. Interessant an der Begründung ist der explizite Bezug zu mächtigen anderen Staaten, mit denen Siam interagieren wollte bzw. musste.

“From now on, Siamese are permitted to stand up before the dignitaries. To display an act of respect, the Siamese may take a bow instead. Taking a bow will be regarded as a new form of paying respect. The dignitaries may first question the reason behind the abolition of prostration practice. They may ask: How will the change assist in developing Siam? They must know now that the abolition of this practice is indeed to show the world that Siam rejects any oppressive and unjust practice. Powerful countries which have been successful in refraining from oppressing their own peoples are now enjoying prosperity. Henceforth, members of the royal family and senior and junior bureaucrats who wish to have an audience with the King at his residence, or in public places, please adopt this new recommended practice as instructed by the King.” (Pavin 211)⁷

⁷ Interessanterweise wurde dieser Brauch 1957 wiedereingeführt. Allerdings nur für Thai, nicht für Ausländer!

Kurzer Abriss der politischen Entwicklungen

Thailand:

In Siam wurde 1932 die absolutistische Monarchie durch einen Putsch jüngerer im Ausland ausgebildeter Bürokraten abgeschafft und eine Verfassung eingeführt. Im Vordergrund der Staatsideologie stand Nationalismus verbunden mit Fortschritt. Um dieses durchzusetzen etablierte Phibul als Premierminister eine thailändische Version des italienischen Faschismus. Diese Form des Faschismus war mit einer konstituellen Monarchie vereinbar und als „Duce“ sah Phibul auch eine Aufgabe darin, das Verhalten der Menschen nach dem Vorbild der entwickelten Länder zu verändern. Als formale Kleidung galt nun Anzug, Hut usw. Ebenso sollten sich Ehepaare beim Abschied öffentlich küssen und ihre Verbundenheit zeigen. Parallel dazu wurden neue nationale Traditionen wie der „Wai“ (Zusammenlegen der Hände vor dem Gesicht zur Begrüßung und Verabschiedung) und besondere Tänze usw. eingeführt (Thak 1987).

Durch die Allianz mit Japan im zweiten Weltkrieg war die militärisch-bürokratische Elite um Phibul diskreditiert und eine kurze Phase der Demokratiesierung setzte ein. Diese fand aber schon nach zwei Jahren ein Ende mit einem Putsch durch die inzwischen sich wieder re-organisierte militärisch-bürokratische Elite. Mit einer kurzen Unterbrechung von 1973 bis 1976 dominierten Fraktionen dieser Elite Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Thailands. Im Unterschied zum auf Fortschritt ausgerichteten Faschismus Phibuls entwickelte sich ein autoritäres bürokratisch-militärisches Regime. Die Legitimation basierte auf einer nationalistischen Fortschrittsideologie verbunden mit einer engen Anlehnung an die USA im kalten Krieg. Im Unterschied zum Nationalismus Phibuls, der darauf abzielte royalistische Traditionen aufzulösen, wurde nun Monarchie und Buddhismus als Grundlagen thailändischer Kultur propagiert. Die post-koloniale Elite definierte ihren Status über eine Kontinuität thailändischer Unabhängigkeit seit dem Sukhothai Reich im 14. und 15. Jahrhundert. Die Bedeutung der Elite als schützende Kraft des Volkes wurde u.a. damit begründet, dass nur durch das Geschick der Elite Thailand unabhängig bleiben konnte. Stabilität und Entwicklung können deshalb nur dann als gemeinsames Projekt der Bauern und Bürokraten erreicht werden, wenn der Elite und ihren Führern, die allerdings durch die Putsche häufiger wechselten, gefolgt wird. Damit war der Zugang zur Bürokratie entscheidend für soziale Mobilität (Evers 1966).

Die von Riggs beschriebene „bureaucratic polity“ beinhaltet die direkte Verbindung von Legislative und Exekutive, d.h. die Bürokratie dominiert die Politik und ebenso die Implementierung der Politik. Der Zugang zur Verwaltung war professionel geregelt. Dafür spielten Universitätsabschlüsse vor allem auch aus dem Ausland eine entscheidende Rolle. Allerdings war das Handeln innerhalb der Verwaltung weniger durch Zweckrationalität charakterisiert, sondern diente dem Ausbau von politischem Einfluss durch Patronage. D.h. über das Handeln innerhalb der Verwaltung wurden diese Netzwerke von Fraktionen stabilisiert und Einfluss ausgeübt. Patronage war allerdings nicht auf die Bürokratie beschränkt, sondern galt auch für Geschäftsleute um Protektion zu erhalten, Zugang zu Lizenzen zu haben usw. Die Patronagenetzwerke setzten sich auch auf unterer und lokaler Ebenen fort, etwa als Verbindung von Markthändlern, Polizei und Verwaltung, oder im ländlichen Bereich als Verbindungen von Händlern, Dorfvorstehern, Verwaltern, Militär und Polizei. Um etwas zu erreichen, war es deshalb ausschlaggebend, Beziehungen zu einer höher gestellten, einflussreichen Person zu haben. Im Falle von Auseinandersetzungen konnten die Interessen durchgesetzt werden, die mit der am höchsten gestellten Person liiert waren. Bei einem Putsch wechselten dann die Spitzen und ein anderes Netzwerk konnte sich durchsetzen.

Nicht zuletzt durch die massive Unterstützung der USA seit den fünfziger Jahren, die Thailand als Bollwerk gegen den asiatischen Kommunismus sah, ergab sich ein erstaunliches Wirtschaftswachstum, von dem zunehmend auch Gruppen außerhalb der Elite profitierten. In den

achtziger Jahren entstand eine Mittelschicht und Zivilgesellschaft, die sich als Sprachrohr der Bauern verstand und das ländliche Leben als Alternative zu urbaner Verwestlichung idealisierte. Mit der rapiden, durch massive Auslandsinvestitionen stimulierten wirtschaftliche Entwicklung in den neunziger Jahren, in denen Thailand als neuer Tigerstaat gefeiert wurde. (World Bank 1994). Damit verlor die Bürokratie an Attraktivität für eine Karriere und die Bedeutung der Bürokratie sowie des Militärs wurden deutlich relativiert, während Landbesitzer (vor allem Aristokraten), Leiter großer Unternehmen, was sich teilweise überlagerte wie z.B. im „Bureau of the crown property“, und Banken an wirtschaftlicher Bedeutung gewannen.

Die Asienkrise von 1997, die in Thailand ihren Anfang hatte, führte zu einer Re-etablierung der engen Allianzen zwischen Bürokratie, Militär und den Wirtschaftseliten. Vom IWF wurden weitreichende Maßnahmen der Umstrukturierung gefordert, durch die gerade Landbesitzer und Big-Business, was faktisch bankrott war, Ressourcen und Einfluss verloren hätten. Diese Reformen konnten aber nur politisch entschieden werden. Um ihnen entgegen zu wirken, war deshalb die Re-etablierung der alten Allianz zwischen bürokratisch/militärischen und wirtschaftlichen Gruppen nötig. Das implizierte allerdings, dass die Mittelschichten ihre Position und Ersparnisse verloren. Genau auf diese Mittelschichten und Bauern zielte der Populismus von Thaksin als Premierminister ab. Nach seiner Wiederwahl wurde genau dieser Populismus als Problem der alten Eliten gesehen und er wurde durch den Putsch 2006 abgesetzt, was jedoch nicht zu Stabilisierung führte, sondern im Gegenteil, Destabilisierung verstärkte. Innerhalb der Mittelschichten setzte eine Trennung zwischen einem Klein- und liberalen Bürgertum ein. Das Kleinbürgertum sieht sich durch die Bauern und urbane Unterschicht bedroht und versucht über Patronage seine Position zu erhalten, während das liberale Bürgertum den Eliten gegenüber kritisch ist und Reformen vorantreiben möchte, durch die die Eliten politisch und wirtschaftlich eingeschränkt werden.

Seit den siebziger Jahren gibt es in Thailand regelmäßige Wahlen, ein Parlament, Senat, vielfältige Kommissionen und Abteilungen unter anderem zur Korruptionsbekämpfung zur Kontrolle der Freiheit der Wahlen und ein Verfassungsgericht. Die Bürokratie ist entlang funktionaler Bereiche gegliedert und beschreibt sich selbst als professionelle „Meritokratie“. Die Bedeutung der Wahlen für politische Machtverhältnisse bleibt allerdings ambivalent ebenso wie die Bedeutung der Verfassung. Thailand ist berühmt für inzwischen 17 Putsche und 17 Verfassungen.⁸ Während bis in die siebziger Jahre autoritäre Regimes und Putsche international akzeptiert waren, nicht zuletzt wegen der Bedeutung Thailands als Grenzposten den „freien Westens“, wird inzwischen in Thailand vor neuen Putschen gewarnt, da dadurch Investitionen und Touristen ausbleiben könnten.

Myanmar:

Ein Ergebnis des Kolonialismus, insbesondere der Kolonialverwaltung und des Prinzips des divide et impera war die Ausbildung einer pluralen Gesellschaft (Furnivall 2010). Die plurale Gesellschaft ist charakterisiert durch unterschiedliche ethnische Gruppen, die wenig miteinander verbindet. Der innere Zusammenhalt der Gruppe ist von entscheidender Bedeutung, nicht ein inter-ethnischer, etwa nationaler Konsens. Die einzigen Klammern dieser fragmentierten Gesellschaft sind Marktwirtschaft und Verwaltung. Es entwickelte sich deshalb keine gruppenübergreifend legitimierte Elite, die den Freiheitskampf im Namen einer gemeinsamen Nation hätte führen können. In Burma ergab sich Pluralität einerseits durch chinesische und indische Migranten, die Bereiche der Wirtschaft besetzten, und andererseits durch die Formen der „indirect rule“, in deren Rahmen eigene, semi-unabhängige Staaten ethnischer Gruppen entstanden. Darüber hinaus

⁸ Die genaue Zahl ist etwas umstritten, da einige der Putsche sich gegen die eigene Regierung wandten (siehe dazu [Farely 2011](#)).

wurden ethnische Minderheiten wie die Karen und Kachin im kolonialen Militär und in der Polizei eingesetzt.

Der fehlende gruppenübergreifende Konsens zeigt sich im Unabhängigkeitskampf, der fast ausschließlich von gut ausgebildeten ethnischen Birmanen geführt wurde, deren erstrebte Karriere in der Kolonialverwaltung durch die Weltwirtschaftskrise und den Zweiten Weltkrieg verhindert wurde. Am deutlichsten aber zeigten sich die Folgen der plural society in den Unabhängigkeitsverhandlungen. Die Versuche, eine föderale Struktur des Staates aufzubauen, scheiterten zum einem an der Dominanz der Mehrheitsbirmanen, die einen einheitlichen, zentral organisierten Staat forderten und zum anderen an Fraktionierungen und dem Widerstand der feudalen, indirekt kolonisierten Regionen. In einem Kompromiss, dem so genannten Panglong-Vertrag von 1947, wurde eine föderale Union gebildet, in denen die früher indirekt kolonisierten Gebiete als Staaten anerkannt waren. Diesen Staaten stand es frei, sich nach zehn Jahren entweder weiterhin als Teil der Union zu begreifen, oder unabhängig zu werden. Mit dem erfolgreichen Attentat auf Aung San und Mitglieder seines Kabinetts im Juli desselben Jahres wurde dieser Vertrag jedoch gegenstandslos.

Schon direkt nach der Unabhängigkeit kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und separatistischen Bürgerkriegen, vor allem mit den Karen, Fraktionen der Burma Communist Party und den Shan. Mit der Festlegung des Buddhismus als Staatsreligion durch U Nu 1961 forderten auch die christlichen Minderheiten (Kachin, Chin) unabhängige Staaten, da sie die Unterdrückung durch einen rein birmanischen Nationalismus fürchteten. Separatismus als Gefährdung nationaler Einheit war das zentrale Motiv für den Putsch von Ne Win 1962. Für das von ihm geführte Militär waren die separatistischen Auseinandersetzungen eine Gefahr für den Erhalt des Staates, Unabhängigkeit und nationale Einheit. Da das Militär sich vorrangig als die Organisation begriff, die die Unabhängigkeit des Landes errungen hatte und dessen Aufgabe es war, die Einheit und damit auch Unabhängigkeit zu bewahren, sah es seine Aufgabe darin, den Separatismus zu bekämpfen.

Nach dem Putsch 1962 wurde im Verlaufe von zwei Jahren die Wirtschaft nationalisiert, die politische Opposition als illegal deklariert, und die Verwaltung, Universitäten sowie kulturelle Einrichtungen vom Militär übernommen. Parallel dazu wurde nach sozialistischem Muster eine Partei und Massenorganisationen aufgebaut (Taylor 1987). Damit setzte eine Radikalisierung der Dissoziation von der internationalen Staatenwelt ein. Ne Win proklamierte 1962 den „Burmese way to socialism“ und das Land trat aus der UN und auch dem Verband der Blockfreien aus. So fiel für den Staat die Notwendigkeit der externen Legitimierung weg.

Zur Verstaatlichung der Wirtschaft gehörte die massive Begrenzung des Außenhandels, der als Instrument imperialistischer Kontrolle und Unterwanderung der Souveränität betrachtet wurde. Damit nahm der Schmuggel in den Grenzgebieten deutlich zu und wurde von der Regierung auch weitgehend geduldet. Der Schmuggel war auch eine Einkommensquelle regionaler Militärkommandeure, die darauf angewiesen waren, sich selbst zu versorgen. Dadurch, dass der Außenhandel illegal war, auch wenn er weitgehend offen auftrat, konnte sich keine unabhängige strategische Gruppe von Unternehmern oder Geschäftsleuten bilden. Im Ergebnis setzte das Militär eine weitgehende Kontrolle über Wirtschaft, Politik und Verwaltung durch, was willkürliche Massnahmen⁹ ermöglichte.

Zwar war die Dominanz des Militärs im Zentrum total, doch reichte es nicht aus, eine Befriedung der Peripherien, also der vormals indirekt kolonialisierten Gebiete zu erreichen. Mit

⁹ Diese Willkür zeigte sich nicht nur in der gewaltsamen Niederschlagung jeglicher Protestbewegungen, sondern mehr noch in der Geldpolitik. Wahrscheinlich aus astrologischen Gründen wurden alle größeren Geldscheine aus dem Verkehr gezogen. Stattdessen wurde neue Noten zu 90 oder 45 Chat eingeführt, da „neuen“ als Glückszahl galt.

unterschiedlicher Intensität dauern die militärischen Auseinandersetzungen bis in die Gegenwart an. Seit dem Putsch fanden einige Revolten statt, die erste 1974, als die Burma Socialist Programme Party gegründet wurde, die weit bekanntere von 1988 und die Mönchsproteste von 2007. Die meisten der Revolten begannen in den Universitäten und wurden auch von Mönchen unterstützt. Da Studenten und Mönche neben dem Militär den Hintergrund der Unabhängigkeitsbewegung in Myanmar bildeten, verfügten beide über eine besondere Legitimation. Vor allem der buddhistische Sangha kann sich bis zu einem gewissen Grade der Dominanz des Militärs entziehen. Die Universitäten wurden demgegenüber häufig für mehrere Jahre geschlossen. Zudem unterband das Militär die Revolten mit massiver Gewaltanwendung.

Da die Rekrutierung des Militärs nicht über die Universitäten erfolgen konnte, wie in Thailand, baute das Militär eigene Ausbildungsstätten aus. Auch das Alltagsleben des Militärs ist strikt von dem der normalen Bevölkerung getrennt. Angehörige des Militärs leben in eigenen Stadtvierteln und Kasernen. Die Verlegung der Hauptstadt von Rangoon nach Naypyidaw im Jahr 2005 ist so der bislang letzte Schritt der Etablierung des Militärs als weitgehend eigenständige Organisation im Lande, die so weder mit einer externen Opposition konfrontiert werden kann, noch auf externe Einrichtungen angewiesen ist. Politikwechsel ergeben sich deshalb aus dem Wechsel in der Führungsposition des Militärs, die erst in den letzten Jahren häufiger auftraten. Im Unterschied zu den häufigen, oft mit einem Putsch verbundenen Regierungswechseln in Thailand, war Ne Win von 1962 bis 1974 Vorsitzender des Revolutionsrates und danach bis 1981 Präsident. Unter der SLORC (State Law and Order Restoration Council) 1988 wurden Sein Lwin Präsident und Khin Nyunt, ein Vertrauter Ne Wins, Erster Sekretär und 2003 Premierminister. SLORC wurde 1997 in SPDC (State Peace and Development Council) umbenannt. Obwohl bei den Regierungswechseln Kommandeure wichtiger militärischer Einrichtungen wie dem Geheimdienst kaltgestellt wurden, kam es zu keinerlei bekannten internen Auseinandersetzungen. Die Einheit des Militärs wurde konsequent gewahrt (Kyaw Yin Hlaing 2009).

Die internationale Abgrenzung Myanmars wurde nach 1962 etwas gelockert, denn das Militär war auf Waffen und andere Güter angewiesen, die es nicht im Land produzieren konnte. Teilweise wurden deshalb Investitionen wie zum Beispiel von der deutschen Firma Fritz Walter zugelassen, allerdings zu sehr strikten Bedingungen. Auch gab es seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts begrenzte Öffnungen gegenüber Entwicklungshilfe des sozialistischen Blocks.

Größere internationale Aufmerksamkeit erhielt Myanmar mit der Revolte und dem Putsch von 1988. Die Regierung versprach eine Verfassung und 1990 wurden Wahlen durchgeführt, die gegen alle Erwartungen des Militärs von der Opposition, der National League for Democracy (NLD) unter Aung San Suu Kyi, gewonnen wurden. Allerdings war das Militär keineswegs bereit, die Regierungsgewalt aufzugeben. Es behauptete, die Wahlen hätten lediglich über die Zusammensetzung einer Verfassungsgebenden Versammlung (National Convention) entscheiden sollen, und bis zur Verabschiedung dieser Verfassung bliebe SLORC, später SPDC im Amt. Die National Convention tagte für fast zwanzig Jahre bis zum Referendum 2009.

Das Engagement ausländischer Gruppen und die internationalen Forderungen nach Demokratisierung sowie nach Freilassung Suu Kyis bestätigten in der Wahrnehmung des Militärs die schwelenden Ängste vor dem Verlust der Unabhängigkeit und Einheit. Erst mit der Aufnahme Myanmars in die ASEAN fand eine vorsichtige wirtschaftliche Öffnung statt. Vor allem aus den ASEAN-Ländern wurde in Myanmar investiert. Parallel dazu wurde China der wichtigste (Handels-)Partner Myanmars. Von China aus wurde Myanmar mit Konsumgütern versorgt. Der chinesische Staat unterstützte Myanmar militärisch und bei der Exploration von Rohstoffen. Damit verbunden war eine massive Migration von China nach Myanmar.

Die moderaten Öffnungen der myanmarischen Wirtschaft für ausländische Investitionen und den Import von Konsumgütern (mit Ausnahme Chinas) fanden ein abruptes Ende mit der Absetzung von Khin Nyunt 2005. Noch heute sieht man in Rangoon Hochhäuser in unterschiedlichen Stadien der Fertigstellung, an denen seit 2005 nicht mehr gebaut wird. 2009 wurde durch ein Referendum über eine neue Verfassung entschieden. Die myanmarische Opposition (NLD) boykottierte sowohl die Teilnahme an der Verfassungsgebenden Versammlung als auch das Referendum. Von den Minderheitengruppen wurde ein 20-Punkte Vorschlag unterbreitet, der aber nicht berücksichtigt wurde. Auf der Grundlage dieser Verfassung, die eine politische Dominanz des Militärs festschreibt, fanden im November 2010 Wahlen statt. Interessanterweise wurde danach eine weitgehend zivile Regierung gebildet. Zwar sind die meisten der Zivilisten ehemalige Militärs, aber eben im Ruhestand und haben keine bekannte Position im Militär.

Steinberg (2001) argumentiert, dass seit der Unabhängigkeit Myanmars Nationalismus der Kern der Staatsideologie und staatlicher Legitimation war. Die Faktoren, die den Nationalismus und damit die Existenz Myanmars gefährden, sind zum einen separatistische Minderheiten, die die Einheit des Landes auflösen möchten, zum anderen ausländische Interessen, denen unterstellt wird, auf die Zerstörung der Unabhängigkeit des Landes abzielen. Beides verbindet sich, wenn ausländische Organisationen sich für die Rechte der ethnischen Minderheiten einsetzen, die Opposition (NLD) oder andere staatskritische Gruppen unterstützen. Dieses wird interpretiert als Versuch, Einheit und Unabhängigkeit zu zerstören um Myanmar erneut ausbeuten zu können, die Kultur zu zerstören und die Burmesen zu versklaven (Steinberg 2001). Daher wird jegliche Kritik am Militär als Angriff auf Unabhängigkeit und nationale Einheit verstanden. Während interne Kritik durch Kontrolle und Gewalt begrenzt werden kann, ist externe Kritik nur durch Isolierung begrenzt. Das hat allerdings den Preis der fehlenden internationalen Anerkennung des Landes, was inzwischen als Defizit angesehen wird, denn zu tatsächlicher Unabhängigkeit und Souveränität gehört, dass der Staat von anderen Staaten anerkannt wird. Dies ist zwar formal gegeben, denn Myanmar unterhält auch mit den meisten westlichen Staaten diplomatische Beziehungen, wird aber lediglich als Formalie gesehen, die keine Akzeptanz des herrschenden Regimes beinhaltet. Und auf die kommt es den Regierenden an.

Vergleich zwischen Thailand und Burma

Während Thailand im Grunde seit der Kolonialzeit eine Politik der internationalen Integration und Anerkennung verfolgte, mehr noch, darin einen Faktor für nationale Unabhängigkeit sah, ist es für Myanmar genau umgekehrt. Im internationalen Kontext bemühte Thailand sich um enge Allianzen mit den jeweils als am mächtigsten oder relevantesten angesehenen Staaten. Das waren bis zum zweiten Weltkrieg England, danach Japan und schliesslich die USA. Die eigenen Politiken und Diskurse richteten sich danach aus, was von diesen Mächten als akzeptabel angesehen wurde. Vor allem im Kalten Krieg war es die strikte anti-kommunistische Haltung, später die De-regulierung der Wirtschaft usw. So konnte Thailand, wie es der Economist einmal formulierte, „everybody's darling“ sein.

Myanmar gilt im Unterschied dazu seit 1990 als internationaler Paria, an sich nur vergleichbar mit Nord-Korea. Allerdings besteht auch in Myanmar der Wunsch nach externer Anerkennung, die aber in den Augen des Regimes nur um den Preis des Verlustes der vollen inneren Autonomie zu haben ist. Vorsichtige Versuche, sich den internationalen Forderungen etwas zu öffnen, blieben daher immer wieder stecken. Statt Anerkennung kam es zum andauernden politischen Boykott und wirtschaftlichen Sanktionen gegen Myanmar durch die USA und EU, was als Ausdruck der Zurückweisung und als Versuch der Einmischung in innere Angelegenheiten interpretiert wird. Ein Beispiel dafür ist die Ausgabe von Visa für die neue, aus der letzten Wahl hervorgegangene Regierung. Dem Außen- und Finanzminister wurde ein Schengenvisum angeboten, nicht aber dem Premierminister! Das bestätigt für das Militär den Verdacht, dass die früheren Kolonial- und

Imperialmächte weiterhin versuchen, die internen Angelegenheiten des Landes zu bestimmen. In diesem Zusammenhang werden Nachrichten zu Interventionen im Irak, Afghanistan, Libyen, Osttimor etc. sehr aufmerksam wahrgenommen und sofort auf Myanmar übertragen. Die Reaktion auf die internationale Ablehnung darauf ist wiederum verstärkte Isolierung. Auf diesem Hintergrund findet eine verstärkte Interaktion mit und Anlehnung an China statt, aber auch mit Indien.¹⁰

Thailand und Myanmar gehören beide der ASEAN an. Für die thailändische Wirtschaftsentwicklung sind ausländische Investitionen notwendig, um das Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Dementsprechend müssen internationale Unternehmen zum organisatorischen Feld gezählt werden, zu dem der thailändische Staat gehört. Zwar ist auch Myanmar auf ausländische Investitionen angewiesen, um Rohstoffe wie Öl fördern zu können, doch bleibt der Einfluss dieser Unternehmen in der Wirtschaft deutlich geringer.

In beiden Ländern gibt es Organisationen, Abteilungen usw. die allgemein mit der Organisation eines Staates verbunden werden. Dazu gehören eine Verfassung, Wahlen, ein Parlament, eine Regierung sowie Ministerien mit eigenen Unterabteilungen, Gerichte, Ein- und Ausreiseregeln usw. Mit der Übernahme dieser Institutionen aus dem organisatorischen Feld der internationalen Beziehungen wird in Thailand demonstriert, dass der Staat entsprechend entwickelt ist. In Myanmar geht es eher darum zu zeigen, dass der Staat diese organisatorischen Paraphernalia zumindest formal schon lange erfüllt und anwendet, d.h. den internationalen Ansprüchen bereits weit entgegengekommen ist und dass somit die internationalen Strafmaßnahmen und Sanktionen völlig ungerechtfertigt sind. Zudem wird implizit darauf verwiesen, dass auch andere Staaten – und gerade Thailand - diese organisatorischen Strukturen oft nur formal erfüllen, ohne dass dies ihrer internationalen Akzeptanz schadet. Diese Isomorphie wird stark betont: bei Protesten und Festnahmen oder anderen Repressionsmaßnahmen auch gegen Ausländer wird immer wieder hervorgehoben, dass diese Maßnahmen durch ‚die Gesetze des Landes gedeckt sind, an die man sich halten müsse. Ähnlich wie bei der Einreise nach Malaysia und Singapur, wo auf die strenge Drogengesetzgebung hingewiesen wird, steht im Visa-Antrag für Myanmar eindeutig, dass man sich verpflichtet, den myanmarischen Gesetzen zu entsprechen und sich vor allem nicht in innere Angelegenheiten einmischen wird. Mit der Übernahme formaler Normen und der Angleichung von Prozeduren soll so gezeigt werden, dass auch in Myanmar entsprechende Organisationen und Institutionen bestehen, weshalb eine Anpassung an sich nicht nötig ist. Wird sie aber von außen gefordert, kann es nur darum gehen, dass ausländische Mächte Einfluss ausüben wollen.

Interne und externe staatliche Legitimation

Für die interne Legitimation spielen in der thailändischen Bürokratie Patronagenetzwerke oder Fraktionen eine zentrale Rolle. Diese sind mit der Möglichkeit, Status, Ressourcen und Macht zu erhöhen verbunden. Da die für die Stabilisierung oder Ausweitung der Netzwerke nötigen Ressourcen nicht intern in der Bürokratie selbst generiert werden können, sind externe Beziehungen zu Geschäftsleuten notwendig. Daraus ergibt sich ein gemeinsames Interesse an Wirtschaftswachstum als „win – win Situation“, denn je besser die Wirtschaft funktioniert, desto mehr Ressourcen können umverteilt werden. Für das allgemeine Wirtschaftswachstum ist die Integration in den Weltmarkt eine Bedingung. Deshalb ist für Thailand die Legitimation im organisatorischen Feld der internationalen Beziehungen von zentraler Wichtigkeit. Dementsprechend werden international geforderte Politiken und Standards wie etwa die Forderungen des IMF im Rahmen der Asienkrise, auf der organisatorischen Ebene des Staates und der Wirtschaft übernommen. Allerdings werden diese Standards über die jeweiligen

¹⁰ Indien hatte zwar ‚demokratische Bauchschmerzen‘, mit dem Militärregime zusammenzuarbeiten, entschloss sich aber dazu, wie Dixit (1996, 167; 171; 380) es ausdrückte, weil man die Interessen Indiens über Menschenrechte stellen müsse.

Patronage-, Gruppen- und Elitenbeziehungen neu interpretiert, an die Bedingungen angepasst und so implementiert, dass sich keine Widersprüche zur internen Legitimation ergeben.

In Myanmar ist das Militär weitgehend selbst-referentiell. Durch die Etablierung des Militärs als stark isolierte Organisation bzw. als ‚totale Institution‘ (Goffman 1981), von der aus weitgehend alle Bereiche der Verwaltung, Politik, Wirtschaft und auch Kultur kontrolliert werden, kann die Umwelt des Militärs ignoriert werden, bzw. sie wird ausgehend von der Denkweise des Militärs interpretiert. Die Ideologie des Militärs, sich als einziger Garant von Unabhängigkeit und nationaler Einheit zu verstehen, darf innerhalb des Militärs nicht in Frage gestellt werden. Externe Kritik am Militär, sei es als Revolten von Studenten oder Mönchen oder durch andere Staaten, wird nicht nur als Angriff auf das Militär verstanden, sondern gilt durch die Gleichsetzung von Streitkräften, Staat und Nation intern als Verrat und extern als Angriff auf die Nation, die das Militär bekämpfen muss. Damit ist die Einheit der Streitkräfte selbst ein zentraler Wert, denn nur wenn das Militär in sich einig ist, kann es die von ihm selbst definierte Funktion als Staat erfüllen. Deshalb verlaufen die Wechsel an der politischen Spitze und damit verbundene Umorientierungen der Politik so erstaunlich reibungslos.¹¹

In Myanmar ist die empirische Forschungslage sehr schwierig. Man ist auf Spekulationen und Schlussfolgerungen aus den wenigen erhältlichen Daten angewiesen, um die Isomorphie des Regimes in Myanmar zu erklären. Es fällt aber auf, daß Myanmar auch während der Zeit der größten Isolation die organisatorischen Strukturen der Kolonialzeit und frühen Unabhängigkeit beibehalten hat. Deren Effizienz darf bezweifelt werden, aber sie besaßen offensichtlich genügend interne Legitimation, um mehrere Regimewechsel zu überdauern, da man nach der Zerschlagung der Monarchie 1885 ohnehin nichts anderes kannte. Unter myanmarischen Offizieren galt Indonesien und insbesondere die dortige *dwifungsi*-Doktrin, welche die Einmischung der Streitkräfte in alle gesellschaftlichen Bereiche legitimierte, als Vorbild. Die Absetzung von Suharto 1998 war daher für das myanmarische Regime ein ziemlicher Schock, der auch den Wert der Mitgliedschaft in der ASEAN verminderte. Die mangelnde Effizienz hat der Organisationsstruktur in Myanmar selbst nicht geschadet. Extern hat nicht so sehr das fehlende organisatorische Feld geschadet, denn es war ja vorhanden, sondern seit 1988 die vom Ausland behauptete mangelnde Effizienz, die hier gleichzeitig einen Legitimationsverlust bedeutete.

Die föderalen Strukturen funktionierten nur bis 1962, als sich einige der ethnischen Gebiete unabhängig machen wollten. Danach stand das Militär für das Land und dessen nationale Einheit, behielt aber die Paraphernalia der britischen Bürokratie und seit 1990 auch periodisch die der parlamentarischen Demokratie bei: Wahlen, Parteigründungen, Referenden, Verfassungsgebende Versammlung. Trotz des Widerstandes von Suu Kyi gelang es dem Militär, sich dadurch bei Teilen der Bevölkerung zu legitimieren, allerdings nicht international. Dies zeigte sich besonders nach den Wahlen 2010, die ganz offensichtlich eine Änderung brachten, einschließlich der Freilassung von Suu Kyi, aber vom Ausland als gefälscht und unecht kritisiert wurden, nicht zuletzt weil bestimmte Parteien nicht zur Wahl zugelassen wurden.

Trotz aller Krisen und Unkenrufe hat sich das Militär in Myanmar als sehr solidarisch erwiesen (Kyaw Yin Hlaing 2009) und ist nicht, wie in Thailand, in Fraktionen zerfallen¹². Die Frage wird oft gestellt, warum das so ist. Ein Grund dürften die weiterhin schwelenden gewaltsamen Konflikte an den Rändern des Landes sein. Callahan (2005) hat darüber hinaus argumentiert, dass die

¹¹ Für den externen Beobachter erstaunt es etwas, wie Khin Nyunt, der ja immerhin Leiter des Geheimdienstes war, ohne jeglichen Widerstand kaltgestellt werden konnte.

¹² Mutatis mutandis gilt dies ähnlich auch für Malaysia.

Streitkräfte in Myanmar die Bevölkerung als Feind empfindet, die das nationale Projekt weder versteht noch unterstützt und deshalb zu ihrem Glück gezwungen werden muss.

Wichtiger erscheint uns allerdings ein anderer Grund für diese Entwicklung: das Militär in Myanmar entspricht in seinen Strukturen dem britischen Militär: es ist eine Berufsarmee mit quasi-Beamtenstatus. Sogar das britische Modell der Militärklubs wurde übernommen (einschließlich Golfspielen). Für diese Gruppe ist der Zusammenhalt extrem wichtig, da sonst die Vorteile, die sich mit dem Amt verbinden, verloren gehen: eine Armeekarriere ist eine Beamtenkarriere mit entsprechenden ‚perks of office‘, also Privilegien und Vergünstigungen geldwerter und nicht so sehr finanzieller Art. Z.B. können hohe Militärs ihre Kinder auf Internate im Ausland (Singapur, Schweiz) schicken, was besonders wichtig ist, seitdem die myanmarischen Universtitäten häufig über Jahre hinaus geschlossen wurden. Sie können verbilligt reisen, auch ins Ausland. Vorteile bringt auch die Mitgliedschaft in der USDA (Union Solidarity and Development Association), der Regierungspartei, der Beamte und Militärs beitreten müssen. Sie erhalten bevorzugt Wohnraum und leben somit in ‚gated communities‘, eben totalen Institutionen oder einer Nomenklatur, denn Familienangehörige werden in diese Welt voll einbezogen. Wer diese Ordnung stört, scharft nicht eine neue Fraktion hinter sich, sondern wird, wie der Fall Khin Nyunt zeigt, hinausgedrängt. Dagegen spricht zwar, dass die Regionalkommandeure gehalten sind, sich in den ethnischen Gebieten relativ autonom vom Land selbst zu ernähren, was dort zu Unterdrückung und Ausbeutung führt. Dies bezieht sich aber lediglich auf die Versorgung, nicht auf die Hierarchie und die Weisungsgebundenheit der Kommandeure.

Der Beamtenstatus bedeutet aber auch, dass wenig wirtschaftliche Kompetenz in der Armee vorhanden ist, was sich im Scheitern von militärgeführten Unternehmen nach 1997 zeigte. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der ASEAN gestaltete sich schwierig, zum einen wegen der gleichzeitigen asiatischen Finanzkrise 1997, aber auch, weil die Konzessions- und Gewinnerwartungen der anderen Mitglieder ASEANs zum großen Teil nicht erfüllt wurden. Pensionierte Militärs aus Malaysia z.B. versuchten wirtschaftliche Kooperationen mit ihren militärischen Kollegen in Myanmar anzustoßen, gaben aber meist nach wenigen Monaten auf. Auf der anderen Seite führt die totale Institution zu einem Realitätsverlust, der sich besonders in den 1990 verlorenen Wahlen zeigte. Dies war für die Armee ein völlig unerwartetes Ergebnis. (vgl. Golkar, Indien 1977). Die Angehörigen der Armee verlieren die Kenntnisse über die Bevölkerung, deren Bedürfnisse und Wünsche, sondern glauben, um mit Deutsch (1961) zu sprechen, ihr eigenes Feedback im geschlossenen kybernetischen Kreis. So wird dann die Bevölkerung zum Feind. Das potenzierte feed-back in diesem Kreis, in dem keine neuen und anderen Informationen von außen erlaubt sind, verhindert eine Anpassung an geänderte Verhältnisse und führt letztendlich zur Pathologie des Nationalismus.

Die Legitimation durch Isomorphie gelang nach außen viel weniger gut als nach innen. Zwar sah es 1997 so aus, als habe Myanmar mit der Aufnahme in die ASEAN diese Legitimation erreicht, da es den formalen Kriterien der ASEAN entsprach und die Mitglieder nicht zuviel Wert darauf legten, dass den Formen der Demokratie und Bürokratie auch Substanz entsprach, das war in vielen ASEAN-Staaten ebenfalls nicht der Fall. Außerhalb der ASEAN (und Chinas und Indiens) wurde Myanmar aber immer noch nicht anerkannt, im Gegenteil: das Ansehen der ASEAN litt unter seiner Mitgliedschaft. Das führte dazu, dass sich bestimmte ASEAN-Staaten zunehmend kritisch gegenüber Myanmar äußerten und sogar der turnusmäßige Vorsitz, der 2014 Myanmar zugefallen wäre, in Frage gestellt wurde.

Da die ASEAN-Mitgliedschaft weniger fruchtbar war als erwartet, müssen die Militärs andere Wege ins westliche Ausland suchen. Das könnte ein Grund sein für die Wahlen 2010, die Etablierung einer zivilen Regierung, die Aufhebung des Ahausarrestes von Suu Kyi etc. Inzwischen berichtet der „New Light of Myanmar“ über kontroverse Diskussionen im Parlament und es sollen alle

politischen Gefangenen freigelassen werden. Ob dies zu verstärkter internationaler Akzeptanz führen wird, und nicht nur ein kurzer Versuch ist, bleibt abzuwarten.

Abschluß

Die Differenzierung zwischen Organisations- und Handlungsstruktur staatlicher Organisationen und damit verbundene externe und interne Legitimierung erlaubt die Rationalität von Emblemen, formalen Prozeduren und Rationalitätsmythen als vernünftige Strategien innerhalb eines organisational fields zu verstehen. Die Beispiele Thailand und Myanmar zeigen allerdings auch, dass externe Anerkennung als Instrument interner Legitimation genutzt werden kann. Externe Anerkennung impliziert bessere Chancen für Investitionen durch die Wirtschaftswachstum verstärkt werden kann, was wiederum Legitimation schafft. Offensichtlich spielt das organisational field der internationalen Politik auch für das Militär in Myanmar eine Rolle. Hier werden die Diskrepanzen und internen Interpretationen deutlich als in Thailand, was sicherlich mit der Isolation des Militärs verbunden ist.

Das Beispiel Myanmar weist auf einen weiteren wichtigen Aspekt hin, nämlich der Differenzierungen des organisational fields. Offensichtlich sind weniger Zugeständnisse der Organisationsstruktur nötig, um mit China und Indien zu interagieren. Ebenso haben die Interaktionen im Rahmen von ASEAN und den Mitgliedstaaten eine spezielle, ambivalente Struktur. Das Beispiel zeigt darüber hinaus auch, dass externer politischer Druck für die interne Legitimation, vor allem für die Staatsbürokratie selbst, keine besondere Bedeutung haben muss.

Literaturverzeichnis

- Akin Rabibhadana (1979): The organization of Thai society in the early Bangkok period, 1782-1873. In: Neher, Clark Dumont (Hg.): Modern Thai politics. Rev. ed. Cambridge, Mass.: Schenkman, S. 27–42.
- Bangkok Pundit (2011): Would a sane person arbitrate in Thailand with the Thai government? Online verfügbar unter <http://asiancorrespondent.com/61117/would-a-sane-person-arbitrate/>, zuletzt geprüft am 04.10.2011.
- Callahan, Mary P (2005): Making enemies. War and state building in Burma. 1. print. Cornell paperback. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Chabal, Patrick; Daloz, Jean-Pascal (1999): Africa works. Disorder as political instrument. 1. publ. Oxford: Currey [u.a.] (African issues).
- Chaiyan Rajchagool (1984): The social and state formation in Siam, 1855-1932. Dissertation. Manchester. University of Manchester.
- Day, Tony (2002): Fluid iron. State formation in Southeast Asia. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Deutsch, Karl W (1966): Nationalism and social communication. An inquiry into the foundations of nationality. Cambridge/Mass.: M.I.T. Pr.
- DiMaggio, Paul; Powell, Walter W (1991): The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. In: Powell, Walter W; DiMaggio, Paul (Hg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 63–82.

- Dixit, J.N. (1996), *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, Delhi et al.: UBSPD Publishers, S. 165-171, 380.
- Evers, Hans-Dieter (1966): *The Formation of a Social Class Structure: Urbanization, Bureaucratization and Social Mobility in Thailand*. In: *American Sociological Review*, Jg. 31, H. 4, S. 480–488.
- Farrelly, Nicholas (2011): *Counting Thailand's coups*. Online verfügbar unter <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/03/08/counting-thailands-coups/>.
- Friedman, Thoma (2000): *Country too big to fail, yet too messy to work*. In: *The New York Times*, 04.10.2000.
- Furnivall, J. S. (2010): *Netherlands India: A study of plural economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goffman, Erving (1981): *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*. 4. Aufl., 18. - 21. Tsd. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kyaw Yin Hlaing (2009): *Power and factional struggles in post-independence Burmese government*. In: *Journal of Southeast Asian Studies*, Jg. 39, S. 149–177.
- Lieberman, Victor B (2003): *Strange parallels: Southeast Asia in global context, c. 800 - 1830*. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Studies in comparative world history).
- Meyer, John W.; Rowan, Brian (1991): *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. In: Powell, Walter W; DiMaggio, Paul (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. [Reprint]. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 41–62.
- Nelson, Michael H (1998): *Central authority and local democratization in Thailand. A case study from Chachoengsao Province*. Bangkok: White Lotus Press (Studies in contemporary Thailand, 6).
- Pavin Chachavalpongpun (2011): *Chulalongkorn abolished prostration*. Online verfügbar unter <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/05/14/chulalongkorn-abolished-prostration/>, zuletzt geprüft am 04.10.2011.
- Riggs, Fred Warren (1967): *Thailand*. Honolulu: East-West Center Pr.
- Schiel, Tilman (2010): *Ratio und Kosmos des Leviathan. Teil 2: Hinter dem Spiegel*. Unveröffentlichtes Manuskript, 2010, Universität Passau.
- Schluchter, Wolfgang (1979): *Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus. Eine Analyse von Max Webers Gesellschaftsgeschichte*. Tübingen: Mohr (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 23).
- Steinberg, David I (2001): *Burma. The state of Myanmar*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Taylor, Robert H (1987): *The state in Burma*. London: Hurst.
- Thak Chaloeintiarana (1978): *Thai politics: extracts and documents 1932-1957*. Bangkok: Social Science Association of Thailand.
- Tigges, Ruth (2009): *Professionals and governance*. Dissertation. Passau. Universität Passau.
- Trocki, Carl A (1998): *Gangsters, democracy, and the state in Southeast Asia*. Ithaca, NY: Southeast Asia Program Cornell Univ. (Southeast Asia Program series, 17).
- Weatherbee, Donald E (2009): *International relations in Southeast Asia. The struggle for autonomy*. Rev. 2. ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publ. (Asia in world politics).

World Bank (1994): The East Asian miracle. Economic growth and public policy. 2. print. Oxford: Oxford Univ. Press (A World Bank policy research report