



Dr. Wilhelm Hofmeister ist Leiter des Regionalprojekts Politischer Dialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.



Dr. Kerstin Duell ist Programmleiterin Myanmar im Regionalprogramm Politischer Dialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.

NEUBEGINN IN MYANMAR

DIE NACHWAHLEN IM APRIL UND DIE PERSPEKTIVEN DES POLITISCHEN WANDELS

Wilhelm Hofmeister / Kerstin Duell

Bei den Nachwahlen in Myanmar am 1. April 2012 errang die Partei der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, die National League for Democracy (NLD), einen überwältigenden Sieg. Zwar stand nur ein kleiner Teil der Mandate in Ober- und Unterhaus und den Regionalparlamenten zur Wahl, doch diese sicherte sich fast vollständig die NLD (43 von 45). Selbst viele Oppositionspolitiker hatten nicht erwartet, dass der Sieg der NLD so hoch ausfallen würde. Dieser Wahlausgang ist ein deutliches Zeichen der Ablehnung der Regierung durch das Volk und Beweis der breiten Unterstützung und hohen Verehrung für Aung San Suu Kyi.

Die Wahlen sind ein Beleg für die Sehnsucht der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung nach einem umfassenden Wandel. Die Menschen wollen politische Reformen und eine andere Regierung, sie wollen Wirtschafts- und Sozialreformen zur Überwindung von Unterentwicklung und Armut, sie wollen neue Formen der Teilnahme und Teilhabe an den Entscheidungen über Projekte in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld, und nicht zuletzt wollen sie Frieden und ein Ende der jahrzehntelangen bewaffneten Konflikte zwischen der (burmesischen) Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten. Die Erwartungen der Menschen in Myanmar sind hoch. Die Regierung wird jedoch zumindest bis zu den nächsten allgemeinen Wahlen 2015 im Amt bleiben. Im Parlament verfügt sie weiterhin über eine überwältigende Mehrheit. Angesichts der Dimension der Probleme in vielen Bereichen wird auch die Verwirklichung umfassender Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft zumindest erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Präsident Thein Sein scheint entschlossen, Reformen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft voranzutreiben. Aung San Suu Kyi hat bereits wiederholt erklärt, dass sie dem Präsidenten vertraut. Das hat maßgeblich zu dem Einstellungswandel der internationalen Gemeinschaft und der weitgehenden Aussetzung der Sanktionen durch die Europäische Union beigetragen.

Die politischen Veränderungen in Myanmar haben eine über das Land hinausgehende Bedeutung. Es besteht hier die große Chance, dass sich eine Mehrparteiendemokratie entwickeln kann, wie es sie in Südostasien bisher nur in wenigen Ländern gibt. Für ein Land, das jahrzehntelang weitgehend abgeschottet war und von einem repressiven Militärregime regiert wurde, ist die wachsende Vielfalt an Parteien und gesellschaftlichen Organisationen erstaunlich. Gleichzeitig jedoch ist zumindest die Vielzahl der Parteien aber auch ein Hinweis auf die Fragmentierung der Gesellschaft.

Die Rückkehr einiger Exilanten und die Lockerung der Medienzensur sind ebenfalls Anzeichen für eine Entwicklung in Richtung Demokratie. Doch es ist noch zu früh, um den begonnenen Wandel als unumkehrbar zu bezeichnen. Der Wandel erschüttert die politische und vor allem auch wirtschaftliche Macht wichtiger Gruppen im Land, allen voran zahlreicher Angehöriger des Militärs. Dass sich diese sehenden Auges an den politischen und sozialen Rand drücken lassen werden, ist kaum zu erwarten. Die Einbindung der traditionellen Machtgruppen in den Wandlungsprozess wird daher eine zentrale und schwierige Aufgabe sein. Von nicht geringerer Bedeutung sind die immensen wirtschaftlichen und sozialen Probleme. Myanmar ist eines der ärmsten Länder Asiens. Gewiss hat es große Potenziale. Doch selbst bei tatkräftigen Reformen und massiver Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wird es etliche Jahre dauern, bis das Land zu dem Entwicklungsniveau seiner Partner in Südostasien aufschließen kann.

Die Einbindung der traditionellen Machtgruppen in den Wandlungsprozess wird eine zentrale und schwierige Aufgabe sein.

Die demokratische Öffnung weckt bei allen Beteiligten viele Erwartungen. Doch neben dem politischen Fortschritt, den die Nachwahlen vom 1. April markieren, müssen auch die Probleme und Herausforderungen angesprochen werden.

Das ist nicht zuletzt eine Voraussetzung für die Gestaltung der künftigen Kooperation mit dem Land.

HINTERGRUND DER WAHLEN VON 2012: DIE PARLAMENTSWAHLEN VON 2010

Im Jahr 2008 veranstaltete die letzte Militärregierung als Teil eines „Fahrplans zu einer disziplinierten Demokratie“ eine Volksabstimmung über eine neue Verfassung, die als Farce gilt.

Myanmar, das 1948 seine Unabhängigkeit von der britischen Kolonialmacht erreichte, hat de facto seit dem Militärputsch von 1962 ununterbrochen eine autoritäre Regierung. Das Militär bestimmt den politischen Prozess.¹ Im

Jahr 2008 veranstaltete die letzte Militärregierung als Teil eines „Fahrplans zu einer disziplinierten Demokratie“ eine Volksabstimmung über eine neue Verfassung, die gemeinhin als Farce gilt.² Die Abstimmung war nicht nur von Einschüchterung und Betrug gekennzeichnet, sondern wurde noch dazu kurz nach dem Zyklon Nargis durchgeführt, der die Bevölkerung in eine humanitäre Katastrophe stürzte und mindestens 140.000 Menschenleben kostete.³

Auf der Grundlage dieser Verfassung fanden am 7. November 2010 Parlamentswahlen statt. Gewählt wurden die Abgeordneten der beiden Kammern des Nationalen Kongresses sowie der neuen Regionalparlamente in den 14 Verwaltungsbezirken. In allen Kammern wurde ein Viertel der Sitze von Angehörigen des Militärs besetzt („Armee-Repräsentanten“). Dadurch wurde der Einfluss der Armee auf die Parlamente gesichert. Außerdem waren viele ehemalige Militärangehörige zivile Kandidaten der von dem Regime neu gegründeten Partei Union Solidarity and Development Party (USDP), die bei den Wahlen 2010 eine überwältigende Mehrheit gewann. Diese waren nach Einschätzung

- 1 | Zur Einführung in die burmesische Militärherrschaft: Mary P. Callahan, *The origins of military rule in Burma*, Cornell University, 1996; dies., *Making enemies: War and state building in Burma*, Singapore University Press, Singapur, 2004; Andrew Selth, *Burma's armed forces: Power without glory*, EastBridge, Norwalk, 2002; David Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2001; Robert Taylor, *The State in Myanmar*, National University of Singapore Press, Singapur, 2009.
- 2 | International Center for Transitional Justice (Hrsg.), *Impunity Prolonged: Burma and its 2008 Constitution*, New York, 2009.
- 3 | Ashley South et al., *Surviving the Storm: Self-protection and survival in the Delta, Local to Global Protection*, 2011; Government of the Union of Myanmar (Hrsg.), *ASEAN and the United Nations*, Post-Nargis Joint Assessment, 2008.

der inländischen Opposition und internationaler Beobachter nicht frei und fair verlaufen, weil es keinen freien Wahlkampf und zudem massiven Wahlbetrug gab.

Vor den Wahlen von 2010 hatte es innerhalb der Opposition eine heftige Debatte um das Für und Wider einer Beteiligung an den Wahlen gegeben. Schließlich implizierte diese eine Anerkennung der Verfassung, die lange von der Opposition heftig kritisiert und abgelehnt worden war. Besonders schwierig war die Situation für die wichtigste Oppositionspartei National League for Democracy (NLD). Im Jahr 1990 hatten die Militärs den damaligen Wahlsieg der NLD nicht anerkannt und die Führerin dieser Partei, Aung San Suu Kyi, mit einigen Unterbrechungen fast 20 Jahre unter Hausarrest gestellt. 2010 waren die Wahlgesetze so formuliert worden, dass Aung San Suu Kyi von den Wahlen ausgeschlossen war, selbst wenn die NLD sich für eine Teilnahme entschieden hätte. Nicht zuletzt aufgrund dieser Diskriminierung lehnte die NLD 2010 eine Teilnahme an den Wahlen ab. Sie verlor daraufhin ihre Registrierung als Partei. Eine kleine Gruppe von Parteimitgliedern trat dennoch für eine Wahlbeteiligung ein und gründete die neue Partei National Democratic Force (NDF). Bei den Wahlen wurde die NDF zwar zur wichtigsten nationalen Partei der Opposition, gewann aber insgesamt nur zwölf Mandate in beiden Kammern. Insgesamt hatten sich 2010 40 Parteien für die Wahlen registrieren lassen.

1990 hatten die Militärs den Wahlsieg der National League for Democracy nicht anerkannt und Aung San Suu Kyi, mit einigen Unterbrechungen fast 20 Jahre unter Hausarrest gestellt.

Auf nationaler Ebene gab es 2010 folgende Sitzverteilung: Die erste Kammer, genannt Amyotha Hluttaw (das Oberhaus, das auch als „Haus der Nationalitäten“ bezeichnet wird), hat insgesamt 224 Mitglieder. Davon sind 168 gewählt und 56 Armee-Repräsentanten. Die USDP erhielt 129 Mandate (58 Prozent); die übrigen 39 Mandate entfielen auf 15 weitere Parteien, darunter regierungsnahen Parteien wie die National Unity Party (NUP, fünf Mandate) und etliche ethnische Parteien, die nicht unbedingt als ausgesprochene Oppositionsparteien zu bewerten sind, z.B. die Rakhine Nationalities Development Party (RNDP, sieben Mandate). Diese Parteien vertreten vor allem die Interessen ethnischer Gruppen und haben nur teilweise den Regimecharakter grundsätzlich in Frage gestellt. Von den

ausgesprochenen Oppositionsparteien erhielt die National Democratic Force die meisten Mandate, allerdings insgesamt nur vier.

In der zweiten Kammer, genannt Pyithu Hluttaw (Unterhaus oder auch Repräsentantenhaus), wurden von insgesamt 440 Mandaten 330 über die Wahlen vergeben, 110 entfielen auf die Armee-Repräsentanten. In dieser Kammer gewann die USDP 259 Mandate (59 Prozent). Die übrigen 71 Mandate entfielen auf 20 weitere Parteien, darunter wiederum regierungsnahen Parteien wie die NUP (neun Mandate) und ethnische Parteien wie Shan Nationalities Democratic Party (SNDP, 18 Mandate) und die RNDP (neun Mandate). Auch in dieser zweiten Kammer wurde die National Democratic Force (NDF) mit acht Mandaten wichtigste der ausgesprochenen Oppositionsparteien.

In den Regionalparlamenten gibt es mehr als 200 Vertreter des Militärs. Das bedeutete, dass die scheidende Militärregierung ihren Einfluss auf den politischen Prozess behalten würde.

In den Regionalparlamenten herrscht eine ähnliche Sitzverteilung wie in den beiden nationalen Kammern. In diesen Parlamenten gibt es insgesamt mehr als 200 Vertreter des Militärs. Das bedeutete, dass die scheidende Militärregierung ihren Einfluss auf den politischen Prozess behalten und ehemalige und aktive Angehörige des Militärs die Parlamente dominieren würden.

Am 31. Januar 2011 traten die neuen Parlamente erstmals zusammen. Am 4. Februar 2011 wurde Thein Sein, Premierminister von 2007 bis 2011, von der Wahlkommission des Repräsentantenhauses zum Staatspräsidenten gewählt, der zugleich Regierungschef ist. Am 30. März 2011 trat er sein Amt an. Thein Sein war bis zum Frühjahr 2010 Angehöriger des Militärs und während des Wahlkampfs jenes Jahres Vorsitzender der USDP. Er war in einem Wahlkreis der Hauptstadt Nay Pyi Daw mit über 90 Prozent Stimmenanteil in das Repräsentantenhaus gewählt worden. So wie er hatten viele Angehörige der Militärs vor den Wahlen ihre militärischen Positionen aufgegeben, um als Zivilisten bei der Wahl anzutreten, in der Regel als Kandidaten der USDP. Bei der Regierungsbildung im Jahr 2011 wurden viele dieser Parlamentarier mit militärischer Vergangenheit in Regierungämter berufen. Aus der Militärregierung war eine „zivile“ Regierung geworden, die aber de facto von ehemaligen Militärs geführt wird.

Gemäß einer Verfassungsbestimmung verlieren Parlamentsmitglieder bei der Übernahme eines Regierungsamts ihr Mandat. Das war der Anlass für die Nachwahlen von 2012. Dass diese Nachwahlen als relativ offener Prozess stattfinden konnten, ist Folge der überraschenden Veränderungen des politischen Klimas und der von der Regierung veranlassten oder geduldeten Reformen.

DIE VERÄNDERUNG DES POLITISCHEN KLIMAS UND ERSTE REFORMSCHRITTE

Myanmar hat trotz der Wahlen und des Regierungswechsels weiterhin de facto eine maßgeblich von den Militärs gebildete Regierung. Allerdings bestätigten sich schon sehr bald nach der Einberufung der Parlamente im Frühjahr 2011 die Hoffnungen derjenigen Parteien, die an den Wahlen teilgenommen hatten, dass dadurch neue Möglichkeiten für politische Debatten und die Artikulation von Forderungen aus der Gesellschaft geschaffen werden würden. Die politische Entwicklung hat die optimistischen Erwartungen, die im Umfeld der Wahlen von 2010 zu hören waren, bei Weitem übertroffen.

Praktisch gleich nach der Einberufung der Parlamente nutzten die Oppositionspolitiker ihr Mandat, um kritische Fragen an die Regierung zu richten. Im Parlament gibt es zwar keine kontroversen Debatten, sondern nur eine Art „Fragestunde“ der Parlamentarier. Doch die Oppositionsvertreter nutzten diese Möglichkeit effizient, ebenso wie den außerparlamentarischen Raum, für kritische Fragen und Kommentare. Überraschend – selbst für die Oppositionsvertreter – war, dass die Medien recht frei über solche Anfragen berichteten.

Innerhalb weniger Monate hat das Parlament seine Rolle gefunden. Die Parlamentarier sind aktiv an Gesetzgebungsverfahren beteiligt und haben vor allem versucht, Reformen in

Die Parlamentarier sind aktiv an Gesetzgebungsverfahren beteiligt und haben vor allem versucht, Reformen in einigen Bereichen zu fördern.

einigen Bereichen zu fördern. Sie haben sich eingesetzt für höhere Ausgaben für Bildung und Gesundheit. Ein neues Arbeitsgesetz wird debattiert, das auch die Gründung unabhängiger Gewerkschaften vorsieht. Ein neues Land- und Agrargesetz wird diskutiert und in diesem Zusammenhang haben die Parlamentarier wiederholt Antworten des

Landwirtschaftsministers auf parlamentarische Anfragen als unzulänglich zurückgewiesen. Das Parlament hat ein neues Parteiengesetz verabschiedet, das unter anderem die Voraussetzung für die erneute Registrierung der NLD war. Im Januar 2012 schließlich hat die Regierung erstmals den Entwurf des nationalen Budgets ins Parlament eingebracht, der daraufhin diskutiert wurde. Bekannt wurde dadurch unter Anderem, dass nahezu ein Viertel des Staatshaushalts für den Militäretat ausgegeben wird (was nicht öffentlich hinterfragt oder kritisiert wurde – noch müssen die Parlamentarier bestimmte Grenzen beachten) und dass 94 Prozent des nationalen Budgets von der Zentralregierung verwaltet und verausgabt werden, sodass die Regierungen und Parlamente der Regionen und ethnischen Staaten praktisch keine Mittel haben, über deren Verwendung sie entscheiden könnten.

Bei all diesen Vorgängen auf parlamentarischer Ebene kamen die Initiativen und kritischen Kommentare keineswegs nur von Mitgliedern der Oppositions- oder ethnischen Parteien. Auch Vertreter der USDP und selbst Angehörige der „Armee-Repräsentanten“ stimmen nicht monolithisch der Regierung zu, sondern beteiligen sich an kritischen Debatten und haben auch schon gegen Regierungsvorlagen gestimmt. Vor allem solche Vertreter der USDP, die in ihren Wahlkreisen als respektable Bürger anerkannt sind und bei denen es sich nicht um ehemalige Militärs handelt, wollen den Regierungsvorlagen nicht mehr blind zustimmen. Insgesamt hat sich dadurch innerhalb eines Jahres eine bemerkenswerte parlamentarische Kultur entwickelt, was von keinem Oppositionspolitiker und auch keinem in- oder ausländischen Beobachter erwartet worden war.

Insgesamt hat sich innerhalb eines Jahres eine bemerkenswerte parlamentarische Kultur entwickelt, was von keinem Oppositionspolitiker und auch keinem in- oder ausländischen Beobachter erwartet worden war. Allerdings sind die parlamentarischen Verfahren bisher noch nicht sehr klar strukturiert und auch das Verhältnis und die Arbeitsverfahren zwischen beiden Parlamentskammern sind nicht klar geregelt.

Die Parlamentarier in Myanmar arbeiten unter außergewöhnlich schwierigen Bedingungen. Bislang fehlt ihnen jegliche persönliche Erfahrung, zudem ist die Ausstattung der Parlamente und Parlamentarier mehr als armselig. Parlamentarier erhalten keine festen Bezüge, sondern lediglich ein knapp bemessenes Sitzungsgeld. Sie haben kein

Budget für ein eigenes Büro oder eigene Mitarbeiter. Das Parlament und seine Ausschüsse haben nur sehr wenig Personal. Fraktionen gibt es nicht. Die Abgeordneten sind weitgehend auf sich selbst gestellt, sodass es natürlich unmöglich ist, Gesetzentwürfe und andere Vorlagen der Regierung sachgemäß zu bewerten (oder zumindest zu lesen). Besser gestellt sind lediglich die Parlamentarier der Regierungspartei USDP, denn sie können auf eine Infrastruktur zurückgreifen, die ihnen ihre Partei zur Verfügung stellt.

Weitere Maßnahmen, die die Veränderungsbereitschaft der Regierung belegen, sind die Freilassung von schätzungsweise 600 politischen Gefangenen, die Aufhebung von Medien- und Internet-Sperren, so dass nun auch ausländische Medien und Webseiten ungehindert empfangen und gelesen werden können, die Erklärung einer einseitigen Waffenruhe durch den Staatspräsidenten im Konflikt mit ethnischen Armeen sowie die Zulassung von Gewerkschaften (erstmals seit 50 Jahren). Westliche Regierungen pochen weiterhin auf die Freilassung der verbleibenden politischen Gefangenen. Aktuelle Schätzungen der Vereinigung von ehemaligen politischen Häftlingen (Assistance Association for Political Prisoners in Burma, AAPPB), belaufen sich auf mindestens 494, aber möglicherweise bis zu 1.000 politische Gefangene. Gegenüber der früheren Zahl von über 2.000 Gefangenen ist das ein Fortschritt. NLD-Parlamentarier – unter ihnen viele, die selbst zum Teil lange Zeit in politischer Haft verbracht haben, – rufen zu umgehenden Freilassungen auf. Die Regierung aber behauptet, dass nur noch „Kriminelle“ in den Gefängnissen verblieben seien.

Aktuelle Schätzungen der Vereinigung von ehemaligen politischen Häftlingen belaufen sich auf mindestens 494, aber möglicherweise bis zu 1.000 politische Gefangene.

Präsident Thein Sein gilt als einer der Antreiber der politischen Reformen. Er hat die bisherigen Veränderungen nicht nur zugelassen, sondern teilweise auch selbst in Gang gebracht. In einer Rede am 1. März 2012 vor beiden Parlamentshäusern unterstrich er die Notwendigkeit weiterer Reformen und hob hervor: „Wir haben noch viel mehr zu tun, wir müssen noch viel mehr Fortschritte machen.“ Von zahlreichen asiatischen und westlichen Medien wird der Präsident Thein Sein bereits als eine Art „burmesischer Gorbatschow“ portraitiert.

Neben dem Präsidenten gilt Parlamentssprecher Thura Shwe Mann – auch er ein ehemaliger General – als ein wichtiger Reformler. Das Verhältnis zwischen beiden ist aber von Konkurrenz um die Lorbeeren der Reformen geprägt. Thura Shwe Mann, der wichtige Staatsbesuche innerhalb Asiens absolviert hat, werden außerdem weiterreichende Ambitionen unterstellt. Nicht alle Mitglieder der Regierung fördern mit gleichem Eifer die bisherigen oder künftigen Reformen. Manche scheinen abzuwarten, wie sich die Prozesse entwickeln oder ob das Militär, das seit dem Antritt der zivilen Regierung im politischen Raum vollkommen „unsichtbar“ geworden ist, wieder stärker in Erscheinung treten wird. Der erste Vizepräsident, Tin Aung Myint Oo, beispielsweise gilt als weniger reformfreudig als der Präsident oder der Parlamentssprecher. Daher herrscht nicht zuletzt in der Bürokratie Unsicherheit über die Tragweite der Reformen. Viele Bürokraten warten zunächst ab, was kommt – ganz abgesehen von ihrer Unerfahrenheit mit neuen Maßnahmen und demokratischer Praxis.

DIE WAHLEN VOM 1. APRIL 2012

Aung San Suu Kyi begann, zunächst zurückhaltend, wieder öffentlich aufzutreten. Sie musste alles vermeiden, was als Anlass für eine erneute Verhaftung hätte angesehen werden können.

Die Nachwahlen vom 1. April 2012 standen ganz unter dem Eindruck der öffentlichen politischen Reaktivierung von Aung San Suu Kyi. Im November 2010, eine Woche nach den damaligen Wahlen, war ihr Hausarrest aufgehoben worden. Seither begann sie, zunächst zurückhaltend, wieder öffentlich aufzutreten. Sie musste alles vermeiden, was als Anlass für eine erneute Verhaftung und Verurteilung hätte angesehen werden können. Große Aufmerksamkeit rief ihr Besuch bei Präsident Thein Sein am 19. August 2011 in der Hauptstadt Nay Pyi Daw hervor. Zwar blieb weitgehend unbekannt, was sie mit dem Präsidenten besprochen hatte. Doch in den folgenden Wochen und Monaten änderten Aung San Suu Kyi und ihre Partei NLD ihre bisherige Einstellung gegenüber der Verfassung und dem politischen Prozess. Die NLD, die 2010 eine Teilnahme an den Wahlen verweigert hatte, ließ sich nach Änderung des Parteiengesetzes wieder registrieren und nach Festsetzung des Wahltermins für den 1. April 2012 begannen Aung San Suu Kyi und ihre Partei einen landesweiten Wahlkampf. Trotz erheblicher Strapazen bereiste die Politikerin nahezu alle Landesteile, in denen Wahlen stattfanden. Überall

wurde sie von großen Menschenmassen begrüßt. Ihre Rolle als nationale Führerin, auf der die Hoffnung der Menschen ruht, wurde bei diesen Kundgebungen bestätigt. Zwar standen nur 48 Mandate zur Wahl – das sind nur knapp sieben Prozent der gesamten Parlamentsmandate – doch es zeichnete sich schon zu Beginn des Wahlkampfes ab, dass diese Nachwahl ein nationales Verdikt werden würde.

Die NLD und auch die anderen an der Wahl teilnehmenden Parteien konnten einen weitgehend ungehinderten Wahlkampf führen. Behinderungen und Bedrohungen wie im Wahlkampf von 2010 gab es nicht mehr. Auch wenn in manchen Orten die Umstände des Wahlkampfes nicht dem Ideal der Verfahren in einer Bilderbuchdemokratie entsprachen, gab es keine zentral gesteuerte Beeinträchtigung der Wahlvorbereitung. Lediglich in drei Wahlkreisen des Kachin-Staates im Norden des Landes wurde die Wahl ausgesetzt, angeblich wegen erneuter bewaffneter Konflikte mit der dortigen Rebellenarmee. Das reduzierte die Mandate auf 45. Am Wahltag selbst konnten die Menschen frei und in einem allgemeinen Klima hoffnungsvoller Erwartung ihre Stimme abgeben.

Auch wenn die Umstände des Wahlkampfes nicht dem Ideal der Verfahren entsprachen, gab es keine zentral gesteuerte Beeinträchtigung der Wahlvorbereitung.

Die NLD gewann 43 der 45 zur Wahl stehenden Mandate, davon 39 Sitze im Unterhaus, vier Sitze im Oberhaus und zwei in regionalen Landtagen. Daraus ergibt sich folgende Sitzverteilung im Repräsentantenhaus: USDP 343 Mandate, „Armee-Repräsentanten“ 116 Mandate, NLD 42 Mandate, übrige Parteien 105 Mandate. Noch am Tag vor der Wahl hatten die meisten Beobachter und selbst Vertreter der Opposition nicht mit einem solch eindeutigen und hohen Sieg der NLD gerechnet. Allgemein war erwartet worden, dass die Regierungspartei USDP etliche Mandate gewinnen würde, nicht zuletzt die vier Wahlkreise der Hauptstadt Nay Pyi Daw, weil dort praktisch nur Beamte und Angestellte der Regierung und öffentlicher Einrichtungen wohnen und wählen. Umso überraschender war, dass die NLD alle vier Wahlkreise in Nay Pyi Daw gewann, darunter unter anderem den Wahlkreis, den Staatspräsident Thein Sein noch vor zwei Jahren mit über 90 Prozent der Stimmen gewonnen hatte. Einer der Wahlsieger der NLD in Nay Pyi Daw ist ein Hip-Hop-Musiker, der so gar nicht dem konservativen Charakter entspricht, den viele Beobachter den Bewohnern

der Hauptstadt zuschreiben. Einen weiteren Hauptstadtwahlkreis gewann eine junge Frau, die bis vor Kurzem als politische Gefangene eingesperrt war. Alle Kandidaten der NLD waren von Aung San Suu Kyi bestimmt worden. Wie auch bei den anderen Parteien hat die NLD noch keine klaren parteiinternen Verfahren für Abstimmungen über politische Positionen oder die Nominierung von Kandidaten. Die Führerin der Partei hat das letzte Wort.

Jeweils eines der beiden übrigen Mandate gewann die USDP und die Shan Nationalities Democratic Party (SNDP). Damit war die Niederlage der Regierungspartei komplett. Dass sie nur ein Mandat gewann, war ein erniedrigendes Ergebnis. Das Abschneiden der SNDP deutet darauf hin, dass in den Wahlkreisen der ethnischen Minderheiten die so genannten ethnischen Parteien auch in Zukunft das Potenzial haben, Mandate zu gewinnen. Zwar gewann die NLD auch Wahlkreise in den ethnischen Staaten, doch lagen diese Wahlkreise vornehmlich in urbanen Gebieten mit einem relativ hohen Bevölkerungsanteil von Burmesen. In den ländlichen Regionen dürften die ethnischen Parteien bei künftigen Wahlen besser abschneiden.

Das Abschneiden der SNDP deutet darauf hin, dass in den Wahlkreisen der ethnischen Minderheiten die so genannten ethnischen Parteien auch in Zukunft das Potenzial haben, Mandate zu gewinnen.

Trotz des hohen Sieges bei den Nachwahlen wird die NLD nur eine Minderheitsfraktion in den Kammern des Parlaments sein. Sie ist zwar jetzt stärkste Partei des Oppositionslagers, doch zumindest im Hinblick auf die Zahl der Mandate ist ihr Einfluss gering. Allerdings dürfte die Abgeordnete Aung San Suu Kyi künftig eine herausragende Rolle im Parlament spielen.

Vor dem Antritt ihres Mandats gab es noch eine öffentliche Kontroverse. Aung San Suu Kyi weigerte sich zunächst, den Eid zu sprechen, zu dem Parlamentarier bei ihrer Mandatsübernahme verpflichtet sind. Die Eidesformel, wonach sie „die Verfassung zu schützen“ habe, die unter anderem die politische Vorherrschaft der Militärs festschreibt, wollte Aung San Suu Kyi nicht aussprechen. Stattdessen verlangte sie nach einer Änderung der Verfassung, ein zentrales Ziel der Opposition und der NLD. Weil die Regierung in dieser Frage aber nicht zum Einlenken bereit war, blieben Aung San Suu Kyi und die übrigen NLD-Parlamentarier im April zunächst dem Parlament fern. Nach einem Gespräch

mit VN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 1. Mai in ihrem Haus kündigte Aung San Suu Kyi schließlich an, sie werde den Eid sprechen, weil das Volk von ihr erwarte, dass sie an den Parlamentssitzungen teilnimmt. Am 2. Mai legte sie den Eid ab, damit ist sie nun Abgeordnete des Unterhauses.

Dieser Vorgang ist ein Hinweis darauf, dass Aung San Suu Kyi trotz ihrer großen Popularität die bestehenden Hürden des Systems nicht ohne Weiteres verändern kann und ihrem Einfluss Grenzen gesetzt sind. Dennoch gibt es günstige Zeichen für weiteren politischen Wandel. So wurde beispielsweise am 6. Mai bekannt, dass der erste Vizepräsident Tin Aung Myint Oo aus „Gesundheitsgründen“ zurückgetreten ist. Er galt bisher als mächtigste Figur unter den Reformgegnern innerhalb der neuen Regierung. Sein Verhältnis zu Präsident Thein Sein war von zahlreichen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Reformen sowie konkurrierenden Machtinteressen geprägt. Tin Aung Myint Oo gilt als sehr reich und die Herkunft seines Vermögens soll auf Korruption beruhen. Er war Mitglied und Erster Sekretär der früheren Militärjunta, des State Peace and Development Council (SPDC), in einer Zeit, in der die Verfolgung von NLD-Mitgliedern zunahm. In Oppositionsmedien wird vermutet, dass der Grund für seinen Rücktritt mit Befürchtungen von Präsident Thein Seins zusammenhängt, dieser Hardliner könnte der Annäherung des Westens im Weg stehen.⁴ Das spricht dafür, dass der Präsident und seine Regierung den Reformprozess weiter vorantreiben wollen.

PERSPEKTIVEN FÜR DIE ENTWICKLUNG DES PARTEIENSYSTEMS

Der deutliche Sieg der NLD wird wohl erhebliche Konsequenzen für die Entwicklung des Parteiensystems haben. Im Jahr 2010 hatten 40 Parteien ihre Registrierung erreicht und an den Wahlen teilgenommen. Mehr als 20 Parteien sind in den nationalen und Regionalparlamenten vertreten. Das weist auf eine erhebliche Zersplitterung des Parteiensystems

Die Zersplitterung des Parteiensystems ist in gewisser Weise auch ein Hinweis auf die Zersplitterung der Gesellschaft und der vorherrschenden Einstellungen.

4 | „Is Burma’s Hardline VP Feeling the Heat?“, *The Irrawaddy*, 04.05.2012; Andrew Buncombe, „Burma’s hardline vice-president quits as reforms gather pace“, *The Independent*, 07.05.2012.

hin, was in gewisser Weise auch ein Hinweis auf die Zersplitterung der Gesellschaft und der vorherrschenden Einstellungen ist.

Mit Blick auf das Parteiensystem lassen sich drei Lager ausmachen, die wohl vorerst weiterbestehen werden: das Lager der Regierungsparteien, das eindeutig von der USDP dominiert wird, das Lager der Oppositionsparteien, in dem nun die NLD dominiert, sowie das Lager der ethnischen Parteien, die in der Regel auf eine oder wenige Regionen konzentriert sind. Trotz der Niederlage am 1. April bleibt die USDP bis 2015 die dominierende Partei in den Parlamenten. Wie sie mit ihren insgesamt wenig aussichtsreichen Perspektiven umgehen wird, bleibt abzuwarten. Auch wenn diese Partei sehr stark durch ihre Nähe zur Regierung und zum Militär charakterisiert ist, sind viele ihrer Mandatsträger lokale Honoratioren, die keinesfalls unkritisch allem, was von der Regierung kommt, zustimmen. Sicherlich wird zumindest ein Teil der USDP-Vertreter ihre politische Rolle stärken wollen und dabei mit Unterstützung der Regierung für lokale Projekte rechnen können. Ob sich das wahlpolitisch auszahlt, wird sich 2015 zeigen.

Im Lager der Oppositionsparteien wird die NLD dominieren. Die Anzahl der übrigen Oppositionsparteien sowie die Anzahl der Mandatsträger werden wohl schrumpfen. Noch bestehen zwischen der NLD und anderen Oppositionsparteien Reibungen aus der Zeit vor den Wahlen von 2010. Damals hatte sich eine Gruppe von der NLD abgespalten und die National Democratic Force (NDF) gebildet, um trotz des

Boykotts durch die NLD-Führung und Aung San Suu Kyis an den Wahlen teilzunehmen. Das hinterließ persönliche Friktionen, die andauern. Auch andere Oppositionsparteien, die an den Wahlen 2010 teilnahmen, hatten

Das Verhältnis zwischen der NLD und den übrigen Oppositionsparteien war bisher nicht sehr eng, zumal die anderen eine Dominanz der NLD fürchten.

sich damals explizit gegen die Haltung der NLD gestellt. Das Verhältnis zwischen der NLD und den übrigen Oppositionsparteien war deshalb bisher nicht sehr eng, zumal die anderen eine Dominanz der NLD fürchten. Vor allem für die National Democratic Force dürfte das politische Überleben schwierig werden.

Der jetzige Erfolg der NLD ist auch darauf zurückzuführen, dass die übrigen Parteien mit ihrer Wahlteilnahme 2010 einen wichtigen Beitrag zum Aufbrechen des autoritären Systems geleistet haben. Doch seitens der NLD wurde das bisher nicht öffentlich anerkannt, und das ist auch kaum zu erwarten. Dass die NLD von vielen damaligen „Dissidenten“ noch immer bzw. jetzt wieder als die zentrale Oppositionspartei angesehen wird, zeigt sich daran, dass es bereits etliche Parteiübertritte zur NLD – auch von Mandatsträgern in Parlamenten – gegeben hat. Das wird die Position der NLD weiter stärken. Freilich muss die Partei erhebliche Anstrengungen unternehmen, um sich organisatorisch und programmatisch auf künftige politische Auseinandersetzungen vorzubereiten. Zurzeit lebt sie vor allem vom Mythos Aung San Suu Kyis.

Trotz der zu erwartenden Stärke der NLD werden auch die „ethnischen Parteien“ in den so genannten ethnischen Staaten weiterhin eine Zukunft haben. Vor allem in den Landtagen sind sie von Bedeutung, sie werden aber gewiss auch weiterhin auf nationaler Ebene präsent sein. Wenn künftige Wahlen freier und fairer durchgeführt werden als diejenigen von 2010, haben die ethnischen Parteien eine gute Chance auf parlamentarische Repräsentation auch in den beiden nationalen Kammern. Ihr Gewicht wird jedoch nicht zuletzt auch dadurch relativiert, dass es innerhalb der ethnischen Gruppen viele Friktionen und entsprechend auch jeweils mehrere Parteien innerhalb einzelner ethnischer Gruppen gibt. Nach dem Erstarren demokratischer Elemente durch den Einzug der NLD und Aung San Suu Kyis ins Parlament dringen die ethnischen Nationalitäten nun verstärkt auf Dezentralisierung und Föderalismus.

Seit dem Erstarren demokratischer Elemente durch den Einzug der NLD ins Parlament dringen die ethnischen Nationalitäten verstärkt auf Föderalismus.

HERAUSFORDERUNGEN

Der Schlüssel zum innenpolitischen Frieden liegt in der Lösung der Konflikte zwischen der Regierung und ethnischen Rebellenarmeen sowie auch zwischen einigen ethnischen Minderheitengruppen. Weitere Herausforderungen sind die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die dringend reformbedürftig ist, sowie die nach wie vor praktizierte Zensur und die Beziehungen zu China.

Beilegung der ethnischen Konflikte

Die ethnopolitische Komplexität drückt sich in der Existenz von über 20 Rebellengruppen, Abspaltungen, Allianzen und Dachorganisationen aus.⁵ Die Mehrheit der über 20 Rebellengruppen schloss zwischen den späten 1980er und Mitte der 1990er Jahre Waffenstillstände mit der Regierung. Oft waren die ethnischen Führer der jahrzehntelangen Kriege, die der Bevölkerung so viel abverlangten, müde geworden und hofften auf wirtschaftliche Entwicklung. Doch allen gemeinsam wurde bald die Frustration gegenüber dem Regime, das die Rebellen nie wirklich politisch einband. Daher blieben die zentralen politischen Ursachen für den bewaffneten Widerstand ungelöst und manche Waffenstillstände wurden gebrochen.⁶

Drei Gruppen, die nie solche Abkommen mit der Militärregierung trafen, sind die Karen National Union (KNU) mit schätzungsweise 3.000 bis 4.000 Soldaten, die Shan State Army-South mit 6.000 bis 7.000 Soldaten und die Karenni Army mit 800 bis 1.500 Mann Truppenstärke. Zusätzlich gibt es noch die kleinere Chin National Front (CNF) mit 200 bis 300 Soldaten und die Arakan Liberation Army (ALA) mit circa 100 Soldaten.⁷ Frühere Regierungen stellten in ihrer militärischen Herangehensweise Bedingungen, die für die Rebellen unakzeptabel waren. So sollten diese ihre Waffen abgeben, sich zum Waffenstillstand verpflichten und die von ihnen kontrollierten Territorien verlassen bevor Verhandlungen mit Militärrepräsentanten

Frühere Regierungen stellten in ihrer militärischen Herangehensweise Bedingungen, die für die Rebellen unakzeptabel waren.

- 5 | Zur Einführung in die ethnischen sowie kommunistischen Rebellengruppen: Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Zed Books, London, 1991/1999; ders., *State of strife: The dynamics of ethnic conflict in Burma*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur; Ashley South, *Ethnic politics in Burma: States of conflict*, Routledge, New York, 2008; Bertil Lintner, *The Rise and fall of the Communist Party of Burma*, Southeast Asia Program, Cornell University, Ithaca, 1990.
- 6 | Tom Kramer, *Neither War nor Peace: The Future of the Cease-fire agreements in Burma*, Transnational Institute, Amsterdam, 2009; Zaw Oo und Win Min, *Assessing Burma's ceasefire accords*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur; Mary Callahan, *Political authority in Burma's ethnic minority states: Devolution, occupation, and coexistence*, East-West Center, Washington D.C., 2007.
- 7 | Burma Centre for Ethnic Studies (Hrsg.), *Burma's Ethnic Ceasefire Agreements*, 31.01.2012.

überhaupt beginnen konnten. Das hat sich unter Thein Seins Regierung geändert. Gespräche mit der Shan State Army South, CNF und KNU fanden in Thailand statt. Mit der Kachin Independence Organisation (KIO) traf die Regierung in China zusammen. Mit allen außer der KIO wurden vorläufige Abkommen erzielt.

Parallel zu den Wahlen 2012 haben Regierungsvertreter, unterstützt von zivilgesellschaftlichen Mediatoren, Gespräche mit der Karen-Rebellenarmee KNU geführt. Eisenbahnminister Aung Min, der schon den Dialog mit Aung San Suu Kyi begonnen hatte, agierte auch hier als Verbindungsperson für die Thein Sein-Regierung zu Konfliktparteien. Am 5. April 2012 traf eine Delegation der KNU mit einer Abordnung der Regierung in der Stadt Pa-an im Karen-Staat zusammen. Historische Dimension hatte das daran anschließende Gespräch in Rangun am 7. April zwischen dem Staatschef und der KNU, die bisher als terroristische Organisation angesehen wurde. Zwischen KNU und Regierung ist ein 13-Punkte-Friedensabkommen zustande gekommen, das unter anderem die Sicherheit der Zivilbevölkerung garantiert sowie die Umsiedlung von internen Flüchtlingen und die Entschärfung von Minen vorsieht. Die KNU hat ein Verbindungsbüro im Toungoo-Bezirk der Bago-Region, auf halbem Wege zwischen Rangun und Nay Pyi Daw, eröffnet.

Die ethnischen Konflikte sind so vielschichtig, dass sich die Regierung bis jetzt auf die dominanten Armeen konzentriert. Zwei Gruppen, die alle Beteiligten bis jetzt wohlweislich ignorieren, sind die ethnisch südasiatischen und muslimischen Rohingya im Arakan-Staat im Westen des Landes und die ethnisch chinesischen Wa im Shan-Staat im Osten.

Die Rohingya kamen in den 1960er Jahren als Arbeiter aus dem damaligen Ostpakistan (heute Bangladesch) in den Arakan-Staat und wurden bald wegen ihrer hohen Geburtsraten von den ansässigen buddhistischen Rakhine als Gefahr wahrgenommen. Die Regierungspropaganda hat seitdem die Rohingya als Ausländer dargestellt, obwohl historische Verbindungen zum indischen Subkontinent sowie buddhistische und muslimische Einflüsse bis in das 6. Jahrhundert zurückreichen. Die Situation der heutigen Rohingya als Staatenlose in Myanmar und als Flüchtlinge

in inoffiziellen Lagern in Bangladesch und Malaysia ist noch hoffnungsloser als die Lage anderer ethnischer Minderheiten. Sie haben praktisch keine Chancen auf westliches Asyl. Außerdem sind die Rohingya kaum in interethnischen politischen Gruppierungen oder Dachorganisationen der Exilbewegung vertreten und so von deren Geldgebern abgeschnitten. Muslimische Staaten in Asien zeigen wenig Solidarität und als illegale Flüchtlinge sind die Rohingya dort den „üblichen“ Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.⁸

Die United Wa State Army (UWSA) entstand 1989, als sich die kommunistische Rebellenbewegung mit Ende des Kalten Krieges auflöste und entlang ethnischer Zugehörigkeiten in vier Untergruppen zerfiel. Sie alle wandten sich illegalen Geschäften, einschließlich Drogenhandel, zu. Die UWSA rekrutiert ihre über 30.000 Soldaten zwar über ethnische Affinitäten, aber die Wa kämpfen nicht für Minderheitenrechte, sondern sind eine Drogenarmee. Ihre von der damaligen Regierung zugestandene Special Region No. 2 darf nicht einmal die burmesische Armee ohne Erlaubnis betreten. Die Mandarin sprechenden Wa unterhalten gute Beziehungen zu China und sind mit den neuesten Waffen ausgerüstet.⁹ In den USA wurde die UWSA 2003 als Drogenkartell eingestuft, einzelne Mitglieder wurden schon früher in Abwesenheit angeklagt.¹⁰

Myanmar ist weltweit der zweitgrößte Opium-Produzent nach Afghanistan und der größte Produzent von Amphetaminen sowie anderen synthetischen Drogen.¹¹ Anbau und

- 8 | Vgl. zahlreiche Publikationen der Rohingya-Expertin Chris Lewa, *Physicians for Human Rights, Stateless and Starving: Persecuted Rohingya Flee Burma and Starve in Bangladesh*, Physicians For Human Rights (PHR), Cambridge, 2010.
- 9 | Sai Zom Hseng, „UWSA Readies for Air Strikes“, *The Irrawaddy*, 11.04.2011; Ko Htwe, „WikiLeaks Cables Show China's Support for UWSA“, *The Irrawaddy*, 05.09.2011.
- 10 | Drug Enforcement Administration (DEA) (Hrsg.), „Eight High-Ranking Leaders Of Southeast Asia's Largest Narcotics Trafficking Organization Indicted By A Federal Grand Jury In Brooklyn, New York“, 24.01.2005, <http://justice.gov/dea/pubs/states/newsrel/nyc012405.html> [11.05.2012].
- 11 | Zur Einführung in die Drogenproblematik: Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948*, 2. Ausgabe, Silkworm Books, Chiangmai, 1999; Smith, Fn. 5; Alfred McCoy, *The Politics of Heroin: CIA complicity in the global Drug Trade*, New York; Mizzima News (Hrsg.), *India-Burma drug cultivation, consumption and trafficking: A report on the drug condition in the India-Burma border areas*, Neu-Delhi, 2003.

Herstellung finden unter Aufsicht der UWSA im Shan-Staat und an der Grenze von Thailand und Myanmar statt.¹² Die frühere Militärregierung war weit davon entfernt, gegen die UWSA oder gegen Geldwäsche vorzugehen.¹³ Von der Regierung Thein Sein wird nun unter anderem erwartet, die Vernetzung von obersten Militärbefehlshabern und lokalen, in Drogenhandel aktiven Milizen zu beenden.¹⁴ Doch selbst wenn dazu politischer Wille vorhanden sein sollte, wäre das ein langwieriger Prozess.

In den rohstoffreichen ethnischen Gebieten gibt es noch zahlreiche Beispiele für die Verflechtung von wirtschaftlichen und ethnopolitischen Interessen. Nicht zuletzt hat das Ende des Kalten Krieges viele Rebellenarmeen von früheren Geschäftspartnern und Waffenquellen abgeschnitten. Weiterhin stellten die Anti-Terror-Gesetze vieler westlicher Länder, die nach dem 11. September 2001 erlassen wurden, bewaffnete Gruppen unter Generalverdacht, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein. Dies führte dazu, dass auch die Geldgeber der Exilbewegung oder Aufnahmeländer von Flüchtlingen Abstand von burmesischen Rebellen hielten.

Die Anti-Terror-Gesetze vieler Länder, die nach dem 11. September 2001 erlassen wurden, stellten bewaffnete Gruppen unter Generalverdacht, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein.

Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Herausforderungen, vor denen die Regierung nun steht, sind groß.¹⁵ Wegen der mangelnden staatlichen Einheit und Stabilität des Vielvölkerstaats und der ethnischen Konflikte gehört Myanmar zu den ärmsten und am meisten unterentwickelten Ländern der Welt. Im *Human Development Index*

- 12 | Tom Kramer und Martin Jelsma, *Tackle Burma's drugs problem*, *Foreign Policy*, 30.03.2012, sowie zahlreiche Publikationen derselben Autoren für das Transnational Institute in Amsterdam.
- 13 | Bertil Lintner und Michael Black, *Merchants of Madness: The Methamphetamine Explosion in the Golden Triangle*, Silkworm Press, Chiangmai, 2009; zahlreiche Berichte der US-amerikanischen Regierung sowie von internationalen Nichtregierungsorganisationen.
- 14 | Brian McCartan, „Thein Sein's drug problem“, *Asia Times Online*, 27.04.2012, http://atimes.com/atimes/Southeast_Asia/ND27Ae01.html [11.05.2012].
- 15 | Kerstin Duell, „Non-Traditional security threats, international concerns, and the exiled opposition“, in: V. R. Raghavan (Hrsg.), *Internal Conflicts in Myanmar: Trans-National Consequences*, Vij Books, Neu-Delhi, 2011, 38-98.

der Vereinten Nationen rangiert Myanmar auf Platz 149 von 187 Ländern. Ein Drittel der auf 54 Millionen geschätzten Bevölkerung lebt unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt 50 Jahre. Wie Ärzte jahrzehntelang dokumentierten, hat die Kombination von Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen, mangelnder staatlicher Kapazität und Kontrolle gerade über Grenzgebiete unter anderem zu Epidemien geführt.¹⁶ 240.000 Menschen leben mit HIV – nur ein Bruchteil erhält die lebensverlängernde Anti-Retro-Viral-Therapie (ARV). Zudem muss ARV individuell exakt bemessen und täglich zur gleichen Stunde eingenommen werden. Passiert das nicht, so können neue HIV-Stränge entstehen, die gegen ARV-Therapie resistent sind. Myanmar hat weltweit auch eine der höchsten Tuberkulose-Infektionsraten (besonders HIV-positive Patienten entwickeln Tuberkulose in späteren Krankheitsstadien). Dazu ist Malaria eine der Haupttodesursachen. Weite Teile des Landes haben keine Gesundheitsversorgung, ebenso wenig wie ein funktionierendes Bildungssystem, von Elektrizität, Infrastruktur oder einem Bankensystem ganz zu schweigen.

Ein Großteil des nationalen Budgets ging immer an das Militär, in Gesundheit und Bildung hat die frühere Regierung praktisch nichts investiert.

Ein Großteil des nationalen Budgets ging immer an das Militär, in Gesundheit und Bildung hat die frühere Regierung praktisch nichts investiert. Am Beispiel Stromversorgung zeigt sich, dass die staatlichen Prioritäten immer auf das Staatseinkommen ausgerichtet waren, nicht auf das Wohlbefinden der Bevölkerung. So exportiert das Land zwar Energie, doch nicht einmal alle Bewohner Ranguns, der größten Stadt in Myanmar, können mit Strom versorgt werden.

Myanmars Wirtschaft basiert teilweise auf Schwarzgeld aus dem Drogenhandel und zu einem Großteil auf dem Verkauf von natürlichen Ressourcen, besonders Öl und Gas, aber auch Edelsteine, wobei laut Internationalem Währungsfonds nur ein Prozent der Einkünfte aus dem Verkauf von Gas überhaupt in den offiziellen Staatshaushalt geflossen sind. Transparenz im Staatshaushalt sollte eine Schlüsselrolle im Reformprozess spielen, aber seit dem Amtsantritt

16 | Eric Stover et al., *The gathering storm: Infectious diseases and human rights in Burma*, Open Society Institute, University of California, Berkeley and John Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2007; Chris Beyrer, „Accelerating and Disseminating across Asia“, *The Washington Quarterly*, 24(1):214, 2001.

der neuen Regierung sind in dieser Hinsicht noch keine wesentlichen Verbesserungen erkennbar. Zwar hat die Regierung Ende letzten Jahres erstmals einen Haushaltsplan veröffentlicht, doch die hierin veröffentlichten Zahlen geben angesichts der fehlenden statistischen Grundlagen allenfalls Tendenzen, aber keine genauen Fakten wieder.

Außerdem geschehen die Ausbeutung von Ressourcen und insbesondere der Bau von Gas-Pipelines unter dem Schutz von Sicherheitskräften im Zusammenhang mit Landenteignungen ohne Entschädigung, der Auflösung von Dorfgemeinschaften und Vertreibung ihrer Bewohner, Unterdrückung von Protest und Menschenrechtsverletzungen. Im März 2012 wurden neun Aktivisten verhaftet, die gegen diese Praktiken beim Shwe Gas Projekt protestierten.

Steuern, die den Aufbau staatlicher Institutionen mitfinanzieren könnten, werden nicht erhoben. Dagegen gibt es viele Formen von willkürlich eingetriebenen Abgaben, unter die in der Vergangenheit auch die Zwangsarbeit fiel – vom Militärregime euphemistisch als „Arbeit für die Gemeinschaft“ beschrieben. Diese Praxis war so stark verbreitet, dass die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) Myanmar mit dem Ausschluss drohte und nach Verhandlungen eine Repräsentation im Land eröffnete. Dies ist nur ein Beispiel für ein notwendiges Umdenken, um solche Praktiken künftig zu ändern.

Es gibt viele Formen von willkürlich eingetriebenen Abgaben, unter die in der Vergangenheit auch die Zwangsarbeit fiel – vom Militärregime euphemistisch als „Arbeit für die Gemeinschaft“ beschrieben.

Korruption stellt ein inhärentes Problem dar, das die Wirtschaft unterhöhlt. Transparency International stuft im *Corruption Perceptions Index* Myanmar als weltweit einen der korruptesten von 183 Staaten ein, zusammen mit Afghanistan, Nordkorea und Somalia. Die Europäische Union hat einer Gesetzgebung zugestimmt, die nach dem Vorbild des Dodd-Frank Act der USA von 2010 Energiekonzerne zwingt, ihre Zahlungen an ausländische Regierungen offenzulegen. In Myanmar müssten dann unter anderem Total und Chevron ihre Beteiligungen an den Yadana- und Yetagun-Pipelines transparent machen.

Noch gibt es zu wenige zivilgesellschaftliche Institutionen, die das Militär als „Staat im Staat“ ersetzen und Funktionen im Rahmen von Entwicklungsprozessen übernehmen

könnten. Das Militär selbst hat ihr Entstehen seit den späten 1950er Jahren verhindert. Die Begründung einer Zivilgesellschaft ist eine große Herausforderung und eine Voraussetzung nicht nur für die politische Transformation, sondern auch für die sozioökonomische Entwicklung des Landes. Dem Staat mangelt es außerdem an Kapazitäten und Verwaltungsstrukturen, um Gesetze und Reformpolitiken zu formulieren und zu implementieren.

Im jährlichen Vergleich des Fund for Peace und des Magazins Foreign Policy wird Myanmar unter den weltweit 18 „failing states“ eingestuft.

Jahrzehntelange Misswirtschaft, Vernachlässigung und selbstgewählte Isolation haben so mannigfache sozioökonomische Probleme hervorgebracht, dass Myanmar im jährlichen Vergleich des amerikanischen Fund for Peace und des Magazins *Foreign Policy* unter den weltweit 18 *failing states* eingestuft wird, zusammen mit afrikanischen Staaten sowie Afghanistan, Irak, Pakistan und dem Jemen. Wenn es nun eine Bewährungsprobe gibt, dann besteht sie darin, zu zeigen, dass alle beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure fähig und willig sind, zusammenzuarbeiten. Hilfe beim Ausbau staatlicher Institutionen und bei der Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Reformen wurde bereits von multilateralen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zugesagt. Die asiatischen Nachbarn, die USA sowie nicht zuletzt die Europäische Union und Mitgliedsländer der EU werden ihre Entwicklungszusammenarbeit nun neu ausrichten und vertiefen, zum Teil auch neu aufnehmen müssen.

Die Rolle der Medien

Medienfreiheit als weiteres Element einer pluralen Gesellschaft wird ausschlaggebend sein, um die Debatten im Parlament in die breite Öffentlichkeit zu tragen und diese am politischen Prozess teilhaben zu lassen. Myanmars traditionell extreme Zensur verlangte nicht nur von den Medien, Veröffentlichungen vorab durch mehrere Instanzen absegnen zu lassen, sondern erstreckte sich auf praktisch alle Aspekte des öffentlichen Lebens. So hatten beispielsweise die Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen in ihrem Bemühen um HIV-Aufklärung viele Hindernisse durch staatliche Zensur zu überwinden. Nur in den 1950er Jahren sowie 1988 erlebte Myanmar kurze Phasen der Medienfreiheit. Die Traditionen des Journalismus, politischer

Cartoons und Kabarets traten immer wieder hervor, sobald die Zensur weniger streng wurde. Politische Kabarettisten wie Zarganar und die Moustache Brothers erlangten in diesen Phasen einige Bekanntheit, ihr Engagement endete aber in der politischen Haft.

Kritische Denker diskutierten und publizierten im Untergrund. Sie stehen nun bereit, die neue Öffnung in der Medienlandschaft auszufüllen.¹⁷ Journalisten im Inland und im Exil dringen auf ein schnelles und ernsthaftes Ende jeglicher Zensur, die weiterhin in abgemilderter Form besteht. Ende März 2012 reisten einige Journalisten der burmesischen Exilmedien erstmals seit 1988 ins Land, um

an einer Medienkonferenz mit der Regierung teilzunehmen. Die Journalisten forderten im Anschluss in einer Erklärung die Aufhebung der Zensur, weil sonst Reformen nicht ernst genommen werden würden, zumal auch unter

Anlässlich des Internationalen Tags der Pressefreiheit verkündete Vize-Informationsminister Soe Win die Aufhebung von „unnötiger Zensur“, jedoch ohne Details preiszugeben.

den politischen Häftlingen einige Journalisten sind. Anlässlich des Internationalen Tags der Pressefreiheit verkündete Vize-Informationsminister Soe Win am 3. Mai 2012 die Aufhebung von „unnötiger Zensur“, jedoch ohne Details preiszugeben.

Mittelfristig werden die burmesischen Exilmedien wohl zurückkehren. Die vom Aktivistin Soe Myint gegründeten Mizzima Medien haben bereits ein Büro in Rangun eröffnet. Ausschlaggebend werden allerdings offizielle Sicherheitsgarantien sein – für alle Journalisten und für Aktivistin, die aus dem Exil zurückkehren.

Die Rolle Chinas

China war in den letzten Jahren zum wichtigsten Investor in Myanmar geworden. Verschiedene große Infrastruktur- und Energieprojekte liegen in Chinas unmittelbarem Interesse. Dazu gehören vor allem eine Öl- und eine Gas-Pipeline, die jeweils mehr als 700 Kilometer vom Golf von Bengalen durch burmesisches Gebiet in die südchinesische Provinz Yunnan

17 | Vgl. u.a. Emma Larkin, *Secret Histories: Finding Orwell in a Burmese Teashop*, Penguin, 2004, oder den als besten Dokumentarfilm 2010 mit dem Oscar und anderen Preisen ausgezeichneten Film *Burma VJ – Reporting from a Closed Country* von Anders Østergaard.

gehen und von der China National Petroleum Corporation (CNPC) gebaut werden. Daneben gibt es verschiedene Staudamm- und Wasserkraftprojekte, deren Strom unter anderem nach China verkauft werden soll. Chinesische Firmen und chinesische Arbeiter bauen diese Projekte mit chinesischem Geld. In verschiedenen Landesteilen Myanmars hat sich dagegen Protest erhoben, weil lokale Ansiedlungen und Gemeinschaften enteignet und vertrieben wurden oder weil bei der Beschäftigung burmesischer Arbeiter Mindestarbeitsnormen nicht beachtet wurden. Dass die Regierung solchen Protesten gegenüber sensibler geworden ist, verdeutlicht der von Staatspräsident Thein Sein verkündete Baustopp des ebenfalls von chinesischen Investoren finanzierten Mytson-Staudamms, gegen den es besonders viel Protest gegeben hatte.

China kann eine wichtige Rolle zur Beilegung der Konflikte spielen, die einen großen Einfluss auf die politische Stabilität des Nachbarlandes haben.

Da nun mit der politischen Öffnung neue Investitionen aus Asien und vor allem auch aus den USA und Europa zu erwarten sind, wird Chinas Position als wichtigster Investor zumindest relativiert. Man wird genau beobachten müssen, ob und wie China auf die neue Situation reagiert. Die Grenzgebiete zu China gehören zu den Zonen der ethnischen Konflikte und chinesisches Territorium diente immer wieder als Rückzugsgebiet für Rebellengruppen. Burmesische Flüchtlinge fanden in China Schutz vor der Armee und den Konflikten. Die Volksrepublik kann eine wichtige Rolle zur Beilegung der Konflikte spielen, die einen großen Einfluss auf die politische Stabilität des Nachbarlandes haben.

PERSPEKTIVEN

Mit den Nachwahlen vom 1. April ist Myanmar plötzlich zu einem anerkannten Mitglied der internationalen Gemeinschaft geworden. Nicht nur gilt die Bewunderung Aung San Suu Kyi für ihren jahrzehntelangen Kampf. Auch Staatspräsident Thein Sein genießt mittlerweile hohes Ansehen für die von ihm in die Wege geleiteten Reformen. Dass die internationale Gemeinschaft den politischen Öffnungsprozess anerkennt, zeigt sich daran, dass US-Außenministerin Hillary Clinton bereits zwei Tage nach der Wahl eine Reduzierung der Sanktionen ankündigte und dass sich der britische Premierminister David Cameron bei seinem kurzfristig

angesetzten Besuch in Myanmar am 13. April an der Seite von Aung San Suu Kyi für eine „Aussetzung“ nahezu aller Sanktionen der EU aussprach. Nachdem Großbritannien jahrelang mit großem Nachdruck die Sanktionen der Europäischen Union gegen Myanmar vertreten hatte, war das eine entscheidende Wandlung. Aung San Suu Kyi, die bisher stets die Sanktionen verteidigte, hat die von Cameron vorgeschlagene temporäre und bedingte Aufhebung der Sanktionen ausdrücklich befürwortet, damit die Reformen unterstützt und Reformgegner in Schach gehalten werden.

Aung San Suu Kyi, die bisher stets die Sanktionen verteidigte, hat die von David Cameron vorgeschlagene temporäre und bedingte Aufhebung der Sanktionen ausdrücklich befürwortet.

Die Europäische Union suspendierte am 23. April für ein Jahr ihre Sanktionen bis auf das Waffenembargo. Kanada setzte ebenfalls Sanktionen aus, die zu den strengsten gezählt hatten, erhält aber Embargos gegen Waffen und jegliche Hilfe für militärische Zwecke sowie eingefrorene Vermögenswerte und Transaktionsverbote von bestimmten Personen und Körperschaften aufrecht. Australien beendete Sanktionen und ermutigt Handel und Investitionen im Land. Vor allem wegen den andauernden ethnischen Konflikten haben sich die USA gegen eine vollständige Beendigung von Sanktionen ausgesprochen, erleichterten aber beispielsweise finanzielle Transaktionen von amerikanischen Nicht-Regierungsorganisationen für humanitäre und Entwicklungshilfe. Japan beendete die 25-jährige Suspendierung von Entwicklungshilfe und erließ Myanmar etwa die Hälfte seiner Schulden, eine Summe von umgerechnet 3,7 Milliarden US-Dollar. Das Ende der Sanktionen ist ein wichtiger Schritt für die Integration des Landes in die internationale Staatengemeinschaft und wird die Voraussetzungen für eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit schaffen.

Im Vergleich zu den anderen unterentwickelten Staaten der Region erhält Myanmar seit 1988 nur relativ wenig offizielle Entwicklungshilfe. 2010 waren es sieben US-Dollar pro Kopf im Gegensatz zu 50 US-Dollar in Kambodscha und 33 US-Dollar in Vietnam. Über Jahrzehnte betrachtet sind das sehr hohe Summen. Regierungen und multilaterale Organisationen streben jetzt Entwicklungszusammenarbeit an, um die weit verbreitete Armut und generelle Unterentwicklung zu beheben. Viele neue Geberinstitutionen werden ins Land

kommen, was zu einer hohen Liquidität, vermeidbarer Doppelarbeit und Konkurrenz unter einheimischen Organisationen für Mittel sowie unter Gebern für lokale Partner führen wird.

Erfahrungsgemäß liegt die Problematik von Entwicklungszielen und -steuerung in dem Zusammenspiel von Finanzierung und Implementierung. Die Gefahr liegt nun in einem zu schnellen Geldfluss, der nicht absorbiert werden kann und für den es noch keine Richtlinien gibt, während die Geber schnelle Ergebnisse sehen wollen. Die Regierung Myanmars muss daher lernen, dass Investitionen nur den gewünschten langfristigen Effekt haben, wenn sie in eine gute Planung eingebettet sind. Daher spielen Policies, d.h. vernünftige Reformprojekte, und Prioritäten eine viel entscheidendere Rolle als finanzielle Mittel.

Es fehlt der Regierung an Kapazität und entwicklungspolitischer Erfahrung, was sowohl Reformpolitik als auch die Evaluierung von internationalen Projektvorschlägen erschwert.

Die Reformen sind so schnell vorangeschritten, dass es zu langfristigen Strategien noch nicht gekommen ist. Die burmesische Regierung muss daher so schnell wie möglich Pläne

zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausarbeiten und den hilfsbereiten Regierungen und Geberorganisationen ihre Prioritäten mitteilen. Allerdings fehlt es ihr an Kapazität und entwicklungspolitischer Erfahrung, was sowohl Reformpolitik als auch die Evaluierung von internationalen Projektvorschlägen erschwert.

So wichtig die internationale Hilfe auf absehbare Zeit für das Land sein wird, kann sie die Eigenanstrengungen und vor allem auch die Reformbereitschaft der Regierung und wichtiger Gruppen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht ersetzen. Nur wenn es einen breiten Konsens für eine Fortführung der Reformen gibt, kann der Transformationsprozess weiter vorankommen. Die Nachwahlen haben gezeigt, dass dieser Konsens möglich ist.

Die Friedensnobelpreisträgerin im Parlament zu sehen ist für viele Burmesen ein Traum gewesen. Es ist zu einem großen Teil ihrer Persönlichkeit und ihrem von Gandhi inspirierten friedlichen Widerstand gegen die Diktatur zu verdanken, dass Myanmar ein solches Maß an internationaler Aufmerksamkeit erhält. Sie ist die Ikone der burmesischen Demokratie. Natürlich haben andere Personen und

Organisationen im Land und im Exil auch wichtige Beiträge geleistet, um die jetzige politische Phase zu erreichen. Doch ohne Aung San Suu Kyis Beitrag wäre das nicht möglich gewesen.

Fraglich bleibt, inwieweit sie nun den Hoffnungen und Erwartungen der Bevölkerung gerecht werden kann. Formal hat sie immer noch keine politische Machtposition, da die NLD nur 6,4 Prozent aller Parlamentssitze innehat, was bis zu den Wahlen 2015 durch einige Parteiübertritte etwas erweitert werden kann. Dennoch ist zu erwarten, dass Aung San Suu Kyi im Parlament und in Form einer informellen Zusammenarbeit mit Staatschef Thein Sein erheblichen politischen Einfluss ausüben wird. Ihr Wort hat Gewicht. Ihre Gespräche mit dem Präsidenten haben bereits jetzt wichtige Weichen gestellt. Das Vertrauen des Auslands und die neue Bereitschaft zur Zusammenarbeit hängen maßgeblich von der Einschätzung der Lage des Landes durch Aung San Suu Kyi ab, wie sich beispielsweise bei den Besuchen des britischen Premierministers und des VN-Generalsekretärs zeigte.

In ihrem jahrzehntelangen gewaltlosen Kampf gegen die Diktatur in Myanmar hat Aung San Suu Kyi einen wichtigen Etappensieg errungen. Sie ist gewiss auch eine machtbewusste Person. Deshalb ist ihr Kampf für die Demokratie in ihrem Land und für ihre eigene Führungsrolle noch nicht zu Ende.