

„Auf Mandela hoffen, auf Thaksin vorbereiten“ – Myanmar politische Zukunft?

Drei Monate nach den ersten freien Parlamentswahlen binnen 25 Jahren ist die politische Landschaft Myanmar in Bewegung geraten: schon am 10. statt wie ursprünglich geplant am 17. März wird das Unionsparlament in der Hauptstadt Naypyidaw Kandidaten für das Präsidentenamt benennen. Das neue Staatsoberhaupt soll am 1. April sein Amt antreten. Auch wenn große Teile der Welt die Transition des Landes hin zu mehr Demokratie in den vergangenen fünf Jahren mit großer Aufmerksamkeit und Sympathie für die Lichtgestalt der myanmarischen Opposition, Aung San Suu Kyi, verfolgt haben, wird die Friedensnobelpreisträgerin – zumindest vorerst - nicht in den Präsidentenpalast einziehen können.

In der Presse des Landes waren in dieser Woche Fotos einer verbissenen, um nicht zu sagen: bitter schauenden Aung San Suu Kyi im Parlament zu sehen. Die Vorsitzende der Nationalen Liga für Demokratie (NLD), bis dato wichtigste Oppositionspartei des Landes, die bei den Parlamentswahlen vom 08. November 2015 einen überragenden Sieg errungen hatte, musste sich eingestehen, dass sie eines ihrer wichtigsten Ziele nicht erreichen wird: die Wahl zum nächsten Staatsoberhaupt.

Unüberwindlich: die Hürde der Verfassung

Es ist allgemein bekannt, dass die unter nicht demokratischen Umständen zustande gekommene, gegenwärtig geltende Verfassung des Landes aus dem Jahr 2008 im Artikel 59 (f) den Grund für diese nicht völlig überraschende Entwicklung liefert: Die beiden Söhne Suu Kyis sind britische Staatsbürger, womit sie die Verfassungsvorgabe nicht erfüllt, wonach Kinder von Präsidentschaftskandidaten „keiner ausländischen Macht zur Treue verpflichtet“ sein dürfen.

Gleichwohl hatte es, offensichtlich motiviert durch das Ausmaß des NLD-Wahlsiegs, in den letzten Wochen und Monaten Gespräche zwischen der Parteiführung auf der einen

sowie der vom Militär gestellten Staatsführung auf der anderen Seite gegeben. Dabei war u.a. sondiert worden, ob und inwieweit das alte Regime bereit gewesen wäre, entweder den kritischen Verfassungsartikel auszusetzen oder so zu verändern, dass dieses Hindernis für Aung San Suu Kyi auf ihrem Weg an die Spitze des Staates hätte überwunden werden können. Diese Hoffnung hat sich eindrucksvoll nicht erfüllt: die lokalen Medien berichten von Verhandlungen, die in einer Sackgasse geendet seien, symbolisiert durch ein spannungsgeladenes Zusammentreffen der NLD mit dem allmächtigen Oberbefehlshaber des Militärs, General Min Aung Hlain, am 17. Februar, das ergebnislos geendet habe.

Auch außerhalb der offiziellen politischen Zirkel machte sich Widerstand gegen ein Abrücken von Artikel 59 (f) bemerkbar: Im Februar kam es wiederholt zu öffentlichen Demonstrationen nationalistischer Gruppen, die als dem alten Regime verbunden gelten dürfen und sich öffentlich gegen eine wie auch immer gestaltete Reform des Verfassungsartikels aussprachen. Dabei thematisierten sie ganz offen die Gefahr eines Militärputsches: die Streitkräfte, so diese Gruppen, würden ein Abweichen von dem verfassungsmäßigen Prozess der Wahl des

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN

04. März 2016

www.kas.de/korea

Staatsoberhaupt nicht tolerieren. Der Informationsminister der alten Regierung setzte noch etwas darauf, als er den Söhnen der Suu Kyis über die myanmarischen Medien empfahl, sich um die Staatsbürgerschaft des Landes zu bemühen. Mit Blick auf die Hintergründe des Verfassungsartikels musste die Äußerung zu einer vorhersehbaren, erheblichen Verstimmung der NLD führen.

Ein Marionettenpräsident?

Die als sehr machtbewusst geltende Parteichefin der NLD hatte dieses Ergebnis als eine ihrer Optionen durchaus einkalkuliert. Schon vor längerer Zeit ließ sie verlauten, dass, sofern sie selbst nicht zum Zug komme, sie *durch* eine von ihr zu benennende Person ihres Vertrauens im Präsidentenamt regieren werde; dabei behalte sie sich in allen zentralen Fragen eine informelle „letzstinstanzliche“ Entscheidungsbefugnis vor. Dieses „Outsourcing“ der Präsidentschaft sowie die Aussicht eines extrakonstitutionellen quasi-Verfassungsorgans führten zu einer breiten Debatte in den Medien. Zu unvorstellbar, zu impraktikabel und zu unrechtmäßig erschien diese Option. Gleichwohl kann kein Zweifel daran bestehen, dass die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung Aung San Suu Kyi als Staatsoberhaupt möchte: Nur so und nicht anders ist die hohe Zustimmung zur NLD bei den Parlamentswahlen zu erklären. Sicher ist auch, dass die Frage der Staatsangehörigkeit der Söhne der „Lady“ bei der Bevölkerung von zweitrangiger Bedeutung ist.

Dennoch wird mit Spannung erwartet, wer von der mit Abstand größten Parlamentsfraktion als Kandidat/-in für das Amt des Staatsoberhauptes nominiert werden wird. Spekulationen zufolge steht die Person bereits fest, ihr Name werde aber noch geheim gehalten. Wer auch immer es sein wird: es stellt sich die Frage, ob es sich dabei um eine Persönlichkeit handeln wird, die Aung San Suu Kyi entweder dermaßen ergeben sein wird, dass der Präsident bzw. die Präsidentin nurmehr Erfüllungsgehilfe sein würde oder ob sich die- bzw. derjenige auf die Befugnisse des Amtes besinnt und sich zutraut, eine eigenständige Rolle im Gefüge der Institutionen zu spielen. Dann allerdings

wären Spannungen mit der Parlamentsfraktion der NLD und ihrer Führerin sowie auch NLD-interne Schismen wohl unvermeidlich.

Was wird aus der „Lady“?

Die Frage nach der künftigen Rolle Suu Kyis, wenn sie nicht selbst Staatschefin werden könnte, beherrschte die öffentliche Debatte Myanmars in den vergangenen Tagen. Während NLD-Granden nicht müde wurden zu betonen, ihre Parteivorsitzende werde „früher oder später“ schon noch Präsidentin, wird die Belastbarkeit solcher Aussagen zusehends geringer. Denn es ist nicht absehbar, ob und wann ein Verfassungsreformprozess, der diesen Schritt ermöglichen würde, überhaupt in Gang kommt angesichts der zahlreichen, von der neuen Regierung zu lösenden anderen Probleme. Dies vor dem Hintergrund, dass die Friedensnobelpreisträgerin in diesem Jahr ihrem 71. Geburtstag entgegenstrebt.

Spekuliert wurde daher u.a., ob Suu Kyi sich für ein anderes Regierungsamt bereithält – das der Außenministerin. Dieses Ressort berechtigt zur Mitgliedschaft in dem Verfassungsorgan Nationaler Verteidigungs- und Sicherheitsrat, der insbesondere in Phasen des Notstands eine besondere Rolle spielt. Allerdings würde die Übernahme eines Regierungsamts auch bedeuten, dass die NLD-Vorsitzende sowohl ihr Parteiamt als auch ihr Parlamentsmandat niederlegen müsste und damit von den politischen Entscheidungsprozessen und ihrer Hausmacht praktisch abgeschnitten sein würde. Ein hoher Preis für diese derzeit außergewöhnlich mächtige Frau, die keinen Wunsch zu hegen pflegt, als reine Repräsentationsfigur aufzutreten. Wie auch immer: Das größte Hindernis, die Dinge zum Laufen zu bekommen, seien Aung San Suu Kyis „Eitelkeit und Stolz“, ließ sich der politische Kommentator U Khin Zaw Win vernehmen.

Die Angst vor den „zwei Regierungen“

Es fällt nicht schwer, derzeit in der veröffentlichten Meinung Myanmars, aber auch in Gesprächen mit Menschen unterschiedlicher sozialer Herkunft die dominierenden Einstellungen auszumachen: einerseits eine noch

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN

04. März 2016

www.kas.de/korea

immer spürbare Aufbruchsstimmung, inspiriert durch das eindeutige Wahlergebnis des vergangenen Novembers und die damit verbundene Hoffnung auf baldige, umfassende Verbesserung der Lebensbedingungen; andererseits eine insbesondere bei Personen mit höherer Bildung festzustellende, tiefe Besorgnis über die Zukunft des Landes, die ihre Wurzel in der Unsicherheit darüber hat, wo künftig das Machtzentrum Myanmars verortet sein wird. Dabei wird deutlich, dass bei aller Euphorie über den NLD-Sieg ein Realismus dahingehend überwiegt, dass das Militär als Machtfaktor auf Dauer aus dem politischen System Myanmars nicht verschwinden wird. Ganz praktisch könnte dies bedeuten, dass sich nicht nur förmlich-institutionell, sondern auch machtpolitisch neue Probleme ergeben, wer letzten Endes das Sagen hat: die von einer Partei dominierte Legislative? Die inoffizielle Führerin der Nation, die charismatische Aung San Suu Kyi? Oder doch die Eliten der ausgehenden Ära, die, begünstigt durch den zentralistischen Staatsaufbau und die Besetzung nahezu sämtlicher Verwaltungseinheiten durch Angehörige des mächtigen „General Administration Department“ (GAD), auch mit oder trotz NLD-Ministern in fast allen Ressorts noch immer zum „Durchregieren“ im top-down-Stil imstande wären?

Die Herausforderung des Übergangs

Myanmar hat historisch gesehen keine Erfahrung beim friedlichen Übergang von einer politischen Ordnung in eine andere. Schon im 20. Jahrhundert, in dem das frühere Burma seine Unabhängigkeit erlangte, gab es keine friedlichen Machttransfers. Auch dem „Gründer der Nation“, General Aung San, wurde die Übernahme der Staatsführung durch seinen gewaltsamen Tod verwehrt. Seiner Tochter Aung San Suu Kyi wurde der Weg zur Macht schon einmal gewaltsam versperrt: nach den vom Militär nicht anerkannten Wahlen von 1990. 25 Jahre später stellt sich die Situation zwar anders dar, denn nicht nur verleiht der hohe Wahlsieg der NLD, wie schon 1990, besondere Legitimität. Diesmal war das Militär gezielt an dem allmählichen Übergang beteiligt und steuerte den Prozess über Jahre

hinweg u.a. mit Berufung auf die Verfassung von 2008.

Aber auch heute konnten sich beide Seiten bisher nicht einmal über das protokollarische Prozedere der Machtübergabe einigen. Die ausgehende Regierung präferiert eine Zeremonie im Präsidentenpalast; die übernehmende NLD besteht auf einer Übergabe im Rahmen des Parlaments. Allein dadurch werden die unterschiedlichen Denkweisen und Standpunkte deutlich. Der Streit zieht sich nach Medienberichten schon einige Wochen hin, weshalb Suu Kyi mit den Worten zitiert wird, Myanmar sei weltweit führend bei der Länge der Transitionen.

Unerfahrenheit und der Druck der Erwartungen

Allerdings gibt es nicht nur eine Transition, sondern gleich mehrere und dies in Bereichen, in denen die Akteure kaum Erfahrung haben. Betroffen ist auch das Militär, das zwar mit 25 Prozent der Parlamentsabgeordneten eine verfassungsgesicherte Sperrminorität hält, die verlässlich ist, weil seine Abgeordneten ausschließlich vom Oberbefehlshaber ernannt werden und das mit den drei Schlüsselministerien Verteidigung, Inneres und Grenzsicherung zentrale Ressorts besetzt. Jedoch werden auch die Streitkräfte früher oder später eine neue Rolle für sich finden müssen, was nach Jahrzehnten an der Macht nicht unproblematisch sein dürfte.

Große Erwartungen der Welt lasten auf der neuen Regierungspartei. Gleichwohl ist die Regierungsfähigkeit der NLD ein weiteres großes Fragezeichen. Der überragende Wahlsieg war nur ein erster Schritt hin zum politischen Wandel des Landes. Die Partei, die Myanmar lange unter schwersten Belastungen als Opposition gedient hat, verfügt deshalb nicht über Erfahrung im Umgang mit der Macht und ebenso wenig über ausreichende, qualifizierte Personalressourcen. Die programmatischen Aussagen der NLD zu wichtigen Themen waren nach übereinstimmender Beurteilung in- und ausländischer Beobachter ebenfalls eher dünn, bei vielen relevanten Fragen erst gar nicht vorhanden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MYANMAR

DR. NORBERT ESCHBORN

04. März 2016

www.kas.de/korea

Zudem bleibt die Partei in erheblichem Maß abhängig von der Person Aung San Suu Kyi, die die NLD mit einer für westliche Maßstäbe außergewöhnlichen Strenge, um nicht zu sagen: nahezu autoritär führt. Die neugewählten Parlamentsabgeordneten mussten beispielsweise akzeptieren, ein Viertel ihrer monatlichen Diäten an die Parteikasse abzuführen. Damit liegt der Verdienst der Parlamentarier (die etwa 800 US-Dollar brutto pro Monat verdienen) etwa auf dem Niveau von einheimischen Fahrern bei westlichen Botschaften in Rangun. Inwieweit dies die NLD-Abgeordneten für Korruption anfälliger macht, bleibt abzuwarten.

Wie auch immer: die fachlichen und moralischen Anforderungen der Parteivorsitzenden an ihre Mandatsträger sind hoch, und wer ihnen nicht entspricht, hat mit Konsequenzen zu rechnen, so Aung San Suu Kyi öffentlich. Die Abgeordneten sind aber nicht nur finanziell schlecht ausgestattet, sondern verfügen weder über Personal noch vernünftige Büros in der Hauptstadt. Der Zugang zu ihnen wird schon jetzt penibel von der Parteiführung kontrolliert, denn sie können nicht alles selbstständig entscheiden, sondern das NLD-Zentralkomitee bestimmt z.B., welcher Parlamentarier die Partei bei Veranstaltungen ausländischer Organisationen vertritt.

Ungeachtet des enormen internationalen Vertrauensvorschlusses, den die NLD und insbesondere Aung San Suu Kyi genießen, dürfte es ihnen schwerfallen, eines der größten Hindernisse für Myanmars künftige ökonomische Entwicklung schnell zu beseitigen, nämlich die vielfältigen Sanktionen der Vereinigten Staaten. Presseberichten zufolge sehen amerikanische Experten keine schnelle Lösung in dieser Frage, zumindest nicht im Jahr 2016. Das Wahljahr in Amerika und nach wie vor bei politischen Entscheidungsträgern in Washington bestehende Bedenken hinsichtlich des künftigen Kurses Myanmars stünden dem entgegen.

Fazit

Angesichts der anstehenden Probleme scheint die unmittelbare politische Zukunft Myanmars unsicherer als erwartet ange-

sichts des überzeugenden Mandats der Bevölkerung für die NLD. Die Rahmenbedingungen für die neue Regierungspartei sind schwieriger als es sich die westliche Welt mit ihrem überaus positiven Bild Aung San Suu Kyis derzeit noch vorzustellen imstande ist.

Die der „Lady“ zugeordnete Rolle als einigende Persönlichkeit der ganzen Nation wird sie nur erfüllen können, wenn sie eigene Ambitionen hinter die Bedürfnisse ihres Landes zurückstellt. Ansonsten scheint nicht ausgeschlossen, was in Kreisen westlicher Beobachter als politische Zukunft Myanmars so beschrieben wird: „Auf Mandela hoffen, auf Thaksin vorbereiten“. Die Kontrastierung des charismatischen südafrikanischen Nationalhelden, der unter großen persönlichen Opfern eine Führungsrolle im ehemaligen Apartheid-Staat übernommen hatte und diese weitsichtig gestaltend ausfüllte, mit dem einst als Hoffnungsträger geltenden, letztlich aber extrem polarisierenden ehemaligen thailändischen Premierminister, der sich sehenden Auges in einen nicht zu gewinnenden Konflikt mit den alten Eliten seines Landes stürzte, weggeputscht wurde und eine bis heute tief gesplante Gesellschaft hinterließ, die von einem Militärregime geführt wird, ist auf den ersten Blick erschreckend. Unwahrscheinlich ist sie für Myanmar aber nicht, sofern die Verantwortlichen in den kommenden Monaten nicht weitsichtig und uneigennützig handeln.