



# Myanmars Reformprozess

## Eine Bestandsaufnahme

**HENNING EFFNER**

Februar 2013

- Präsident Thein Sein hat im Jahr 2012 den Reform- und Öffnungsprozess konsequent fortgesetzt und seine Machtposition innenpolitisch gefestigt. Durch eine Kabinettsumbildung im September 2012 konnte er sich seiner ärgsten politischen Widersacher entledigen und den immer wieder aufflammenden Machtkampf zwischen Hardlinern und Reformern zu seinen Gunsten entscheiden. Die Öffnungspolitik Thein Seins stößt weltweit auf Zustimmung.
- Bei den Nachwahlen zum Parlament im April 2012 errang die NLD unter Führung von Aung San Suu Kyi einen überwältigenden Wahlsieg. Mit dem Einzug ins Parlament und der Teilnahme am formalen politischen Prozess hat die NLD den wichtigen Schritt von der außerparlamentarischen zur parlamentarischen Opposition vollzogen.
- Die größte Herausforderung für den Reformprozess stellt die Beilegung der seit Jahrzehnten andauernden Konflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten dar. Im Jahr 2012 ist es der Regierung gelungen, mit fast allen Widerstandsgruppen Waffenstillstandsabkommen zu schließen. Eine Ausnahme bildet die KIO. Im Kachin-Staat sind die Kämpfe zwischen Armee und KIO eskaliert. Mehrere zehntausend Menschen mussten aus den Kampfgebieten fliehen.
- Im Zuge des Liberalisierungs- und Öffnungsprozesses brechen auch ethnisch-religiöse Konflikte auf, die lange Zeit unterdrückt worden sind. Im Laufe des Jahres kam es wiederholt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den muslimischen Rohingyas und den buddhistischen Rakhine, einer ethnischen Bevölkerungsgruppe im Westen Myanmars an der Grenze zu Bangladesch.
- Der weitere Erfolg des Reformprozesses wird zu einem großen Teil davon abhängen, ob die politische Stabilität in den kommenden Jahren gewährleistet werden kann. Die Parlamentswahlen im Jahr 2015 werden daher ein kritischer Punkt im Reformprozess sein, da sie die politischen Machtverhältnisse grundlegend verändern könnten.

Die Regierung unter Präsident Thein Sein hat im Jahr 2012 den Reform- und Öffnungsprozess konsequent fortgesetzt. Die meisten politischen Gefangenen wurden im Laufe des Jahres freigelassen. Schätzungen zufolge befinden sich nun noch etwa 100–200 Gefangene in Haft, deren Fälle derzeit überprüft werden. Im Juli 2012 verabschiedete das Parlament ein neues Versammlungsgesetz, das erstmals friedliche Demonstrationen erlaubt. Bereits wenige Tage nach Inkrafttreten des Gesetzes machten etwa 200 Landwirte von ihrem Recht Gebrauch und protestierten gegen illegale Landenteignungen – die erste legale Demonstration in Myanmar seit dem Militärputsch im Jahr 1962.

Auch im Versöhnungsprozess zwischen Regierung und Opposition konnten im Jahr 2012 bedeutende Fortschritte erzielt werden. Die Namen prominenter Exilanten wurden von der schwarzen Liste genommen, sodass diese nach Myanmar zurückkehren konnten. Dass die Regierung bereit ist, ihren ehemaligen Gegnern die Hand zu reichen, zeigt sich auch an symbolischen Gesten. So trafen am Jahrestag der gewaltsamen Niederschlagung des Aufstandes vom 8. August 1988 mehrere Minister mit den ehemaligen Anführern des Aufstandes – der sogenannten »88er Generation« – zusammen und überreichten Spenden für die Ausrichtung einer Gedenkveranstaltung.

Fortschritte sind darüber hinaus bei der Liberalisierung des Mediensektors zu verzeichnen. Im August 2012 hob die Regierung die Pressezensur auf, der bis dahin alle Zeitungen und Zeitschriften unterlagen. Die Medien nutzen ihre neu gewonnenen Freiräume und berichten mittlerweile auch über politisch sensitive Themen, wie z. B. Korruptionsfälle. Im Laufe des Jahres 2013 soll die Mediengesetzgebung nun grundlegend reformiert werden. Mehrere Gesetze sind bereits in Vorbereitung. So hat der Präsident einen Presserat einberufen und diesen mit der Ausarbeitung eines neuen Pressegesetzes beauftragt. Zudem erarbeitet die Regierung derzeit ein neues Rundfunkgesetz sowie ein »Public Service Media Law«, durch das der staatliche Rundfunk in einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk umgewandelt werden soll.

### Aung San Suu Kyi zieht ins Parlament ein

Bei den Nachwahlen zum Parlament am 1. April 2012 errang die NLD (Nationale League for Democracy) unter Führung von Aung San Suu Kyi einen überwältigenden

Wahlsieg und gewann 43 von 45 Sitzen. Das Ergebnis verdeutlicht den enormen Rückhalt, über den Aung San Suu Kyi in der Bevölkerung noch immer verfügt. Da die NLD jedoch die eigentlichen Parlamentswahlen im Jahr 2010 boykottiert hatte, bildet sie im Parlament nur eine relativ kleine Fraktion, die in beiden Kammern insgesamt nur über 43 von insgesamt 664 Sitzen verfügt. Dominiert wird das Parlament nach wie vor von der USDP (Union Solidarity and Development Party), deren Mitglieder zu einem großen Teil aus Vertretern der ehemaligen Militärregierung bestehen.

Mit dem Einzug ins Parlament und der Teilnahme am formalen politischen Prozess haben Aung San Suu Kyi und die NLD den wichtigen Schritt von der außerparlamentarischen zur parlamentarischen Opposition vollzogen. Aung San Suu Kyi steht nun vor der schwierigen Aufgabe, ihre politische Rolle neu zu definieren – von der Anführerin des Widerstandes gegen die Militärdiktatur zur Oppositionspolitikerin mit Abgeordnetenmandat. Aufgrund ihrer Popularität verfügt Aung San Suu Kyi nach wie vor über großen politischen Einfluss. Diesen sucht sie zu nutzen, um den Reformprozess weiter voranzutreiben. Zum mächtigen Parlamentssprecher U Shwe Mann, dem ehemals dritthöchsten General der Militärregierung, hat Aung San Suu Kyi ein konstruktives Arbeitsverhältnis entwickelt. Von noch größerer Bedeutung ist allerdings die Kooperation zwischen Aung San Suu Kyi und Präsident Thein Sein. Die beiden Politiker trafen im Laufe des Jahres 2012 mehrmals zusammen. Ihre vertrauensvolle Zusammenarbeit ist die vielleicht wichtigste Grundlage für den Erfolg des bisherigen Reformprozesses.

### Präsident Thein Sein sitzt fest im Sattel

Präsident Thein Sein hat seine Position im Laufe des Jahres 2012 festigen können. Im Juli 2012 trat Vizepräsident Tin Aung Myint Oo, ein Reformgegner und ärgster Widersacher des Präsidenten, von seinem Amt zurück. Er wurde ersetzt durch den bisherigen Befehlshaber der Marine, U Nyan Tun, der als politisch moderat gilt. Zudem führte Thein Sein im September 2012 eine umfangreiche Kabinettsumbildung durch, in deren Rahmen Minister, die als reformunwillig oder ineffektiv galten, ihrer Ämter enthoben bzw. auf weniger wichtige Positionen versetzt wurden. Durch die Regierungsumbildung konnte sich Thein Sein seiner mächtigsten Gegenspieler entledigen und den immer wieder aufflammenden Macht-

kampf zwischen Hardlinern und Reformern zu seinen Gunsten entscheiden. Die neue Regierung verfügt über mehr Technokraten, die größeres fachliches Know-how mitbringen. Zudem ernannte Thein Sein vier neue Minister, die innerhalb des Präsidentsamtes jeweils als eine Art »Super-Minister« fungieren und die Arbeit der verschiedenen Ministerien koordinieren. Zwei dieser vier »Super-Minister« gelten dabei als besonders einflussreich: U Soe Thane, der bisherige Industrieminister, sowie U Aung Min, der als Architekt des Friedensprozesses gilt und bis zur Kabinettsumbildung als Eisenbahnminister amtierte.

Vom Militär geht derzeit keine Gefahr für Präsident Thein Sein aus. Der Oberbefehlshaber der Streitkräfte, General Min Aung Hlaing, trägt den Reformkurs des Präsidenten mit. Das Militär ist vor allem an Stabilität und einem kontrollierten Reformprozess interessiert. Allerdings ist das Militär selbst bisher nur unzureichend in die Reformpolitik eingebunden. Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige des Militärs dauern an, insbesondere in den Gebieten der ethnischen Minderheiten. Dies verdeutlicht die dringende Notwendigkeit, die internen Strukturen der Streitkräfte zu reformieren.

### Eskalierender Konflikt im Kachin-Staat überschattet Erfolge des Friedensprozesses

Die mit Abstand größte Herausforderung des Reformprozesses stellt die Beilegung der seit Jahrzehnten andauernden Konflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten dar. Die Regierung hatte bereits im Jahr 2011 eine neue Friedensinitiative mit den ethnischen Minderheiten gestartet. Im Laufe des Jahres 2012 ist es der Regierung gelungen, mit fast allen Widerstandsgruppen Waffenstillstandsabkommen zu schließen – mit Ausnahme der Kachin Independence Organization (KIO). Im Kachin-Staat sind die Kämpfe zwischen der KIO und der Armee im Jahr 2012 eskaliert. Mehrere zehntausend Menschen mussten aus den Kampfgebieten fliehen. Zwar wies Präsident Thein Sein das Militär an, sich zurückzuziehen, doch folgt dieses nicht immer der Linie des Präsidenten, sodass die Kampfhandlungen weiter andauern.

Ein Grund für die anhaltenden Kämpfe sind die mit dem Konflikt verbundenen wirtschaftlichen Interessen. Im ressourcenreichen Kachin-Staat werden in großem Umfang Bodenschätze abgebaut, von denen die Konfliktparteien profitieren wollen.

Dennoch ist Präsident Thein Sein entschlossen, den Friedensprozess voranzutreiben. Die mit den übrigen Widerstandsgruppen abgeschlossenen Waffenstillstandsvereinbarungen sind ein erster wichtiger Schritt. Nun muss ein umfassender politischer Dialog folgen, um die tiefer liegenden Ursachen der Konflikte anzugehen. Dabei sind vor allem größere regionale Autonomie und mehr politische Mitbestimmung für die ethnischen Minderheiten von Bedeutung. Die Regierung hat sich – im Gegensatz zur ehemaligen Militärjunta – zu einem Dialog über diese Fragen bereit erklärt. Insofern sind die Chancen, die Konflikte politisch zu lösen, so groß wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Schnelle Lösungen sind jedoch nicht zu erwarten. Bis zu einem umfassenden Friedensabkommen ist es noch ein langer Weg. Es wird Zeit brauchen, um verlorenes Vertrauen wieder aufzubauen und die Konflikte dauerhaft zu befrieden.

### Ethnisch-religiöse Konflikte brechen auf

Im Zuge des Liberalisierungs- und Öffnungsprozesses brechen nun auch ethnisch-religiöse Konflikte auf, die lange Zeit unterdrückt worden sind. So kam es im Laufe des Jahres 2012 wiederholt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den muslimischen Rohingyas und den buddhistischen Rakhine, einer ethnischen Bevölkerungsgruppe im Westen Myanmars an der Grenze zu Bangladesch. Mehr als 150 Menschen kamen dabei ums Leben. Zehntausende mussten fliehen und leben nun in temporären Flüchtlingslagern – größtenteils Rohingyas, aber auch einige Rakhine. Der Konflikt wurde von radikalen buddhistischen Mönchen weiter angeheizt. Zudem ergriffen einige lokale Sicherheitskräfte einseitig Partei für die Rakhine. Der Präsident verhängte vorübergehend den Ausnahmezustand über das Gebiet, um die Gewalt einzudämmen.

Die Bevölkerung Myanmars ist zu 89 Prozent buddhistisch, nur etwa vier Prozent sind Muslime. Viele Burmesen hegen eine tiefe Abneigung gegen die muslimischen Rohingyas. Die Regierung Myanmars erkennt die Rohingyas nicht als ethnische Minderheit an, sondern bezeichnet sie als illegale Einwanderer, die in den vergangenen Jahrzehnten aus dem Nachbarstaat Bangladesch in den Rakhine-Staat im Westen Myanmars gekommen sind. Obwohl viele von ihnen schon seit Generationen in Myanmar leben, verfügen die wenigsten Rohingyas über eine Staatsangehörigkeit. Bisher scheint die Regierung über keine klare Strategie zu verfügen, um diesen

Konflikt zu lösen. Daher hat der Präsident zunächst eine Kommission beauftragt, die Ursachen des Konflikts zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Der Konflikt birgt erhebliche Sprengkraft, da in den meisten größeren Städten des Landes muslimische Minderheiten leben. Sollte die Auseinandersetzungen im Rakhine-Staat auf andere Städte und Landesteile übergreifen, wäre eine Eskalation der Gewalt kaum zu verhindern.

### Thein Seins Öffnungspolitik stößt weltweit auf Zustimmung

Der Westen hat im Jahr 2012 seine Sanktionen gegen Myanmar weitgehend gelockert und die internationale Isolation des Landes beendet. Die Europäische Union (EU) setzte im April 2012 alle Sanktionen gegen Myanmar für ein Jahr aus – mit Ausnahme des Waffenembargos. Zudem hat die EU ihre diplomatischen Beziehungen zu Myanmar gestärkt. Im April 2012 besuchte Cathrine Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Myanmar und eröffnete feierlich die neue diplomatische Vertretung der EU in Yangon. Im November 2012 traf EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso in der Hauptstadt Nay Pyi Taw mit Präsident Thein Sein zusammen und kündigte eine Aufstockung der Entwicklungshilfe für Myanmar an. Darüber hinaus beabsichtigt die EU, Myanmar wieder in das EU-Zollpräferenzsystem GSP (Generalized System of Preferences) aufzunehmen. Dadurch würde Myanmar zollfreien Zugang zum EU-Markt erhalten, was für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von großer Bedeutung wäre. Auch Entwicklungsminister Niebel und Außenminister Westerwelle besuchten Myanmar im Februar bzw. April 2012. Sie trafen u. a. mit Präsident Thein und der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi zusammen und sicherten der Regierung Myanmars Unterstützung für den Reformprozess zu. In der zweiten Hälfte des Jahres 2012 wurde die zwischenstaatliche Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Myanmar offiziell wieder aufgenommen.

Auch die USA haben im Jahr 2012 ihrer Sanktionen abgebaut und ihre diplomatischen Beziehungen zu Myanmar intensiviert. Der Besuch von US-Präsident Obama in Yangon im November 2012 markierte dabei einen Meilenstein im Annäherungsprozess zwischen den beiden Ländern. Das gesteigerte Interesse der USA an Myanmar ist vor allem im Kontext der neuen Asien-Strategie zu sehen, die US-Präsident Obama im November 2011 ver-

kündete. Darin erklärt die US-Regierung die Asien-Pazifik-Region zum neuen strategischen Schwerpunkt ihrer Außenpolitik und kündigt an, sich in Zukunft stärker in der Region zu engagieren. Mit der Hinwendung zum asiatisch-pazifischen Raum wollen die USA vor allem ein stärkeres Gegengewicht zu China bilden, um einer regionalen Vorherrschaft der aufsteigenden Großmacht entgegenzuwirken. Im Ringen der USA und China um Einflusszonen ist Myanmar von besonderer geostrategischer Bedeutung, da dem Land eine einzigartige Brückenfunktion zwischen den aufstrebenden Mächten China und Indien zukommt. Darüber hinaus verfügt Myanmar über einen enormen Reichtum an Bodenschätzen, den China für seinen wirtschaftlichen Aufstieg benötigt.

China steht dem Annäherungsprozess zwischen Myanmar und den USA daher skeptisch gegenüber. Für das Reich der Mitte ist Myanmar in den vergangenen Jahren immer wichtiger geworden. China hat Milliardensummen in Myanmar investiert und sich am Bau zahlreicher Energie- und Infrastrukturprojekte beteiligt. Vor allem bei der Sicherung der Energieversorgung spielt Myanmar in den Plänen Beijings eine zentrale Rolle, und zwar nicht nur als direkter Rohstofflieferant, sondern auch als Durchgangsland für eine geplante Erdölpipeline, welche die chinesische Provinz Yunnan mit dem Golf von Bengalen verbinden soll. Für Myanmar sind gute Beziehungen zum großen Nachbarn zwar wichtig, die starke Abhängigkeit von China ist der Regierung in Nay Pyi Taw jedoch ein Dorn im Auge. Daher ist Myanmar bestrebt, sich aus der Umklammerung Chinas zu lösen und seine Außenbeziehungen ausgewogener zu gestalten – durch eine Annäherung an die EU und die USA, aber auch durch eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der Staatengemeinschaft ASEAN, deren Vorsitz Myanmar im Jahr 2014 übernehmen wird.

### Wirtschaftsaufschwung erzeugt zunehmend soziale Spannungen

Die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen sind gewaltig: Myanmar ist eines der ärmsten Länder der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen wird auf weniger als 1.000 US-Dollar im Jahr geschätzt. Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen sind in einem trostlosen Zustand. Zwar verfügt das Land über einen großen Reichtum an Bodenschätzen, die bisher allerdings kaum für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes genutzt werden. Der wirtschaftliche Aufholprozess

hat jedoch begonnen. Die Regierung hat im Jahr 2012 eine Reihe wichtiger Wirtschaftsreformen auf den Weg gebracht, den Außenhandel liberalisiert und ein neues Investitionsgesetz verabschiedet. Zudem wurde damit begonnen, den Finanzsektor zu reformieren, das Wechselkursregime wurde vereinheitlicht und ein Gesetz, das der Zentralbank größere Unabhängigkeit gewährt, soll im Jahr 2013 verabschiedet werden.

Die Reformen locken vor allem aus den asiatischen Ländern neue Investoren an. Zwar fließt ein Großteil der Auslandsinvestitionen nach wie vor in die Ausbeutung von Bodenschätzen (Gas, Edelsteine, Mineralien), aber auch im Textilsektor, im Tourismus und im Baugewerbe wird investiert. Dies hat zu einem wirtschaftlichen Aufschwung geführt, der vor allem in der Metropole Yangon spürbar ist. Die Hotelpreise haben sich dort innerhalb von eineinhalb Jahren mehr als verdreifacht und auf dem Immobilienmarkt bildet sich bereits eine Spekulationsblase. Hingegen hat sich in den ländlichen Gebieten, in denen noch immer mehr als 75 Prozent der Bevölkerung leben, bisher nur wenig verändert.

Der Wirtschaftsaufschwung geht mit zunehmenden sozialen Spannungen einher. Die Kluft zwischen Arm und Reich wird größer. Darüber hinaus kommen im Zuge des Reformprozesses die tiefen Wunden der autoritären Vergangenheit zum Vorschein. Viele soziale Konflikte, die in der Vergangenheit gewaltsam unterdrückt wurden, treten nun ans Tageslicht. Dass die Menschen nicht mehr bereit sind, Ungerechtigkeiten wortlos hinzunehmen, zeigen die zahlreichen Demonstrationen gegen illegale Landenteignungen, inhumane Arbeitsbedingungen und gegen die verheerenden sozialen und ökologischen Auswirkungen großer Energie- und Infrastrukturprojekte.

### Neues Gewerkschaftsgesetz ermöglicht sozialen Dialog

Ein wichtiger Fortschritt ist das neue Gewerkschaftsgesetz (Labour Organization Law), das erstmals seit dem Militärputsch im Jahr 1962 die Gründung von Gewerkschaften ermöglicht. Das Gesetz garantiert die Vereinigungsfreiheit und das Streikrecht und trat im April 2012 in Kraft. Seitdem haben sich bereits über 400 Gewerkschaften gegründet. Darüber hinaus hat das Parlament ein neues Gesetz zur Regelung von Arbeitskonflikten verabschiedet (Settlement of Labour Dispute Law). Die

Regierung ermöglichte zudem die Rückkehr von Gewerkschaftsführern aus dem Exil. U Maung Maung, der Vorsitzende des Gewerkschaftsdachverbandes FTUB (Free Trade Unions Burma), der bisher aus dem Exil in Thailand operieren musste, kehrte im September 2012 nach Myanmar zurück. Der FTUB ist Mitglied des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB), welcher zu Beginn dieses Jahres ebenfalls seine Arbeit in Myanmar aufnimmt. Zwar kann der FTUB in Myanmar relativ frei agieren, konnte sich jedoch noch nicht als Gewerkschaftsdachverband registrieren lassen, da laut Gewerkschaftsgesetz nur bereits registrierte Betriebsgewerkschaften einen Dachverband gründen können.

Die Regierung hat mit dem neuen Gewerkschaftsgesetz und dem Gesetz zur Regelung von Arbeitskonflikten einen neuen rechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen geschaffen. Die große Herausforderung besteht nun darin, die neuen Gesetze mit Leben zu füllen. Bisher sind sich weder Gewerkschaften noch Arbeitgeber darüber im Klaren, welche Rolle ihnen innerhalb des neuen gesetzlichen Rahmens zukommt und was die gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis im Einzelnen bedeuten. Dies ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass Gewerkschaften jahrzehntelang verboten waren und daher keinerlei Erfahrungen bei der Gründung von Gewerkschaften, beim Führen von Tarifverhandlungen und bei der Schlichtung von Arbeitskonflikten bestehen. Im Laufe des Jahres 2012 kam es wiederholt zu kurzfristig angesetzten Streiks, da keine eingespielten Verfahren existieren, um Konflikte zu schlichten.

Die Tarifpartner befinden sich derzeit in einem Lernprozess und haben begonnen, sich mit den Bestimmungen der neuen Gesetze vertraut zu machen. Dass sich auch die Regierung noch in einem Lernprozess befindet, verdeutlichen die offensichtlichen Probleme bei der Implementierung der Gesetze. Gewerkschaftsvertreter berichten u. a. von Unregelmäßigkeiten im Registrierungsverfahren, in dessen Verlauf sie mit zusätzlichen bürokratischen Anforderungen konfrontiert wurden, die laut Gesetz nicht bestehen dürften. Besorgniserregend ist zudem die zunehmende Anzahl von Fällen, in denen ArbeitnehmerInnen aufgrund von Gewerkschaftsaktivitäten entlassen wurden. Diese Probleme verdeutlichen, dass ein grundlegender Mentalitätswandel notwendig ist, um die Arbeitsbeziehungen zu verbessern. Nach Jahrzehnten der Repression fehlt es vor allem an einer Kultur des Dialogs und der Kooperation. Diese zu entwickeln, wird Zeit brauchen.

## Perspektiven des Reformprozesses: Die Wahlen im Jahr 2015 werfen ihren Schatten voraus

Der weitere Erfolg des Reformprozesses wird zu einem großen Teil davon abhängen, ob die politische Stabilität in den kommenden Jahren gewährleistet werden kann. Die Parlamentswahlen im Jahr 2015 werden daher ein kritischer Punkt im Reformprozess sein, da sie die politischen Machtverhältnisse grundlegend verändern könnten. Aung San Suu Kyi und die NLD werden 2015 erstmals an landesweiten Wahlen teilnehmen. Das Ergebnis der Nachwahlen im April 2012, bei denen die NLD 43 von 45 Sitzen gewann, verdeutlicht den Rückhalt, den Aung San Suu Kyi in der Bevölkerung noch immer verfügt. Angesichts ihrer enormen Popularität ist davon auszugehen, dass die NLD auch bei den Wahlen im Jahr 2015 einen klaren Wahlsieg erringen wird – sofern die Wahlen frei und fair verlaufen. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament würden sich folglich radikal zugunsten der NLD verändern. Darüber hinaus würde das geltende Mehrheitswahlrecht die Dominanz der NLD im Parlament vermutlich noch verstärken, wie im Jahr 1990, als die NLD 60 Prozent der Stimmen, aber mehr als 80 Prozent der Sitze im Parlament gewann. Die Perspektive eines derartigen NLD-Wahlsieges 2015 birgt erhebliche Risiken für die politische Stabilität des Landes. Eine Dominanz der NLD im Parlament würde nicht nur die derzeitige politische Führung und die Union Solidarity and Development Party (USDP) marginalisieren, sondern auch demokratische Kräfte wie die »88er Generation« und die ethnischen Parteien. Aufgrund des Mehrheitswahlrechts würde sich die ethnische Heterogenität des Landes nicht im Parlament widerspiegeln, was zu weiteren Konflikten mit den ethnischen Minderheiten führen und den Friedensprozess gefährden könnte.<sup>1</sup>

Wird Aung San Suu Kyi bereit sein,  
die Macht zu teilen?

Der Erfolg des Reformprozesses hängt von seiner Inklusivität ab. Eine breite Koalition aller politischen, gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen ist notwendig, um die Transition zu einer Demokratie zum Erfolg zu führen. Die vorherrschende »the winner takes all«-Mentalität inner-


1. Das geltende Mehrheitswahlrecht ist in dieser Hinsicht problematisch, da kleinere Parteien nur geringe Chancen haben, Wahlkreise zu gewinnen. Die Einführung eines Verhältniswahlrechts wird in Myanmar derzeit intensiv diskutiert. Ob es dazu kommen wird, erscheint jedoch fraglich, zumal dazu voraussichtlich eine Verfassungsänderung notwendig wäre. Die NLD hat sich bereits gegen die Einführung eines Verhältniswahlrechts ausgesprochen.

halb der NLD lässt es fraglich erscheinen, ob die NLD bereit wäre, die Macht nach einem Wahlsieg im Jahr 2015 zu teilen. Sollte sie andere politische Parteien und gesellschaftliche Interessengruppen (das Militär, die derzeitige politische Führung um Präsident Thein Sein und Parlamentspräsident Shwe Mann, die USDP, die ethnischen Minderheiten sowie die »88er Generation«) nicht einbinden, könnte es zu einer politischen Konfrontation kommen. Vor allem in der USDP gibt es noch immer viele reformkritische Kräfte, die versuchen könnten, ihren politischen Einfluss zu nutzen, um den Reformprozess zu torpedieren.

Das schlimmste Szenario wäre eine Wiederholung der Ereignisse des Jahres 1990: Damals errang die NLD einen haushohen Wahlsieg, die Macht riss aber das Militär an sich, da es seine Interessen durch eine Machtübernahme der NLD gefährdet sah. Dass es tatsächlich zu einer Konfrontation mit dem Militär kommen könnte, ist jedoch sehr unwahrscheinlich. Die ehemalige Militärregierung hat in die Verfassung mehrere Bestimmungen aufgenommen, die den Einfluss des Militärs gewährleisten und ihm eine Veto-Macht sichern. So sind 25 Prozent der Sitze im Parlament für Angehörige des Militärs reserviert und Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von mindestens 75 Prozent, d. h. sie sind ohne Zustimmung des Militärs nicht möglich. Weitere Bestimmungen der Verfassung stellen sicher, dass Aung San Suu Kyi nicht ohne Weiteres vom Parlament zur Präsidentin gewählt werden kann. Laut Verfassung dürfen nämlich Staatsbürger, deren Familienangehörige eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen oder besessen haben, nicht Präsident werden. Da Aung San Suu Kyi mit einem Ausländer verheiratet war, ist sie folglich nicht für das Amt des Staatspräsidenten qualifiziert. Es bedürfte einer entsprechenden Verfassungsänderung, die – wie gesagt – nicht ohne die Zustimmung des Militärs verabschiedet werden kann.

Szenarien für 2015:  
Politische Kompromisse sind unabdingbar

Aung San Suu Kyi drängt daher bereits jetzt auf eine Verfassungsänderung, die den Anteil der für das Militär reservierten Sitze im Parlament reduzieren würde. Dass das Militär dieser Forderung noch vor den Wahlen im Jahr 2015 nachkommen wird, erscheint jedoch unwahrscheinlich. Vielmehr wird das Militär einer Verfassungsänderung vermutlich nur zustimmen, wenn diese Teil einer breiteren politischen Übereinkunft wäre, welche



die Interessen des Militärs auch nach einer Machtübernahme durch die NLD bewahren würde. Wie eine derartige Übereinkunft aussehen könnte, ist derzeit noch unklar. Denkbar wäre folgendes Szenario: Präsident Thein Sein (oder ggf. Parlamentssprecher Shwe Mann) wird nach den Wahlen im Jahr 2015 vom Parlament mit den Stimmen der NLD-Abgeordneten zum Präsidenten gewählt. Dies würde der derzeitigen politischen Führung und dem Militär signalisieren, dass die Kontinuität des Reformprozesses gewahrt bliebe. Im Gegenzug würden sich Regierung und Militär zu einer Verfassungsänderung bereit erklären, welche die Bestimmung, nach der Aung San Suu Kyi nicht zur Staatspräsidentin gewählt werden kann, annullieren würde. Thein Sein (bzw. Shwe Mann) müsste sich zudem bereit erklären, nach der Hälfte der Amtszeit – 2017 oder 2018 – vorzeitig zurückzutreten, um den Weg für die Wahl Aung San Suu Kyis zur neuen Präsidentin freizumachen. Ob es zu einer derartigen Übereinkunft kommen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch völlig ungewiss. Fest steht lediglich, dass die Frage nach der Aufteilung der Macht nach den Wahlen im Jahr 2015 erheblichen politischen Sprengstoff birgt. Kompromisse werden notwendig sein, um eine politische Konfrontation zu vermeiden. Es bleibt zu hoffen, dass alle Beteiligten zu diesen Kompromissen bereit sein werden.

Für Deutschland und die EU wird es in den kommenden Jahren vor allem darum gehen, ihre Beziehungen zu Myanmar weiter zu festigen und zu vertiefen. Deutschland und die EU stehen dabei im Wettbewerb mit anderen Ländern (USA, Indien, China, Japan), die ebenfalls versuchen, ihre Verbindungen zu Myanmar durch verstärkten Handel, Investitionen und Entwicklungszusammenarbeit auszubauen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind mit dem Abbau des Sanktionsregimes, der Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit und der (geplanten) Aufnahme Myanmars in das EU-Zollpräferenzsystem auf einem guten Weg. Zudem wird zu klären sein, wie ein Dialog mit den Streitkräften Myanmars in Gang gebracht werden kann, um das Militär stärker in den Reformprozess einzubinden.

Wichtig ist darüber hinaus eine weitere Intensivierung des politischen Dialogs. Das Wahljahr 2015 wird ein kritischer Punkt in Myanmars Transitionsprozess werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten deshalb in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Kompromissbereitschaft und den Dialog zwischen allen politischen Kräften zu fördern, um 2015 eine innenpolitische Konfrontation zu vermeiden, die den Reformprozess gefährden könnte.



## Über den Autor

**Henning Effner** ist seit 2009 Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Malaysia und koordiniert von dort aus die Arbeit der FES in Myanmar.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7503 | Fax: ++49-30-269-35-9211  
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:  
[Karin.Benzing@fes.de](mailto:Karin.Benzing@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-476-1