

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the map of Myanmar.

Mehr Demokratie in Myanmar wagen

Herausforderungen für die Regierung unter Aung San Suu Kyi

KONSTANTIN BÄRWALDT

Mai 2016

- Myanmar hat die vorerst größte Hürde auf dem Weg zur Demokratie genommen: Aung San Suu Kyi und die von ihr geführte *National League for Democracy* (NLD) konnten eine Regierung bilden, die erstmals seit mehr als 50 Jahren den Wählerwillen einer großen Volksmehrheit repräsentiert. Die alte militärnahe Regierung machte friedlich Platz für die Zivilist_innen.
- Die junge Demokratie in Myanmar bleibt durch drei gleichzeitige Herausforderungen bedroht: Die institutionalisierte Vetomacht des Militärs im bürgerkriegsgeplagten Land, das Unterdrückungsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft sowie die massiven Wohlstandsklüfte. Diese Hypotheken lasten schwer auf der demokratisch gewählten Regierung unter der Quasi-Premierministerin Aung San Suu Kyi. Die Bewältigung dieser Probleme ist eine Aufgabe für mehrere Generationen. Ohne aktive Bürgerbeteiligung wird die demokratische Entwicklung ein autoritär gemanagtes Elitenprojekt bleiben.
- Die Armee fürchtet, dass die zivil geführte Regierung und die bewaffneten Gruppen der ethnischen Minderheiten die Grundfesten der Nation bei der anstehenden »Panglong-Konferenz für das 21. Jahrhundert« infrage stellen könnten. Für das Militär ist der Nationsbildungsprozess mit dem Staatsvertrag von 2008 abgeschlossen. Politische und wirtschaftliche Reformen sind nur im Rahmen der bestehenden Ordnung geduldet.
- Voraussetzung für eine massive Armutsbekämpfung und die wirtschaftliche Modernisierung ist ein starker Entwicklungsstaat. Die Wirtschaftsagenda der NLD zeigt den richtigen Weg auf, die vorgeschlagenen Maßnahmen werden angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage und der vermachteten Wirtschaftsinteressen jedoch nicht ausreichen.



Inhalt

1. Einleitung: Blitzstart in Naypyidaw – die Herausforderungen bleiben	3
2. Zivil-militärische Beziehungen: Hybride Staatlichkeit als Zukunftsmodell?	3
2.1 Die Zivilisten schlagen zurück:	
Suu Kyi und NLD bauen Machtpositionen systematisch aus	3
2.2 Institutionalisierte Vetomacht: Vorerst gehen die Pläne der Tatmadaw auf	5
2.3 Steht der Staatsvertrag vor der Auflösung?	6
2.4 »Panglong für das 21. Jahrhundert« – Eine Friedenslösung für Myanmar?	7
3. Staatsdemokratie ohne Bürgerschaft: Wahlen ja, Teilhabe nein?	8
4. Entwicklung und Wirtschaftswachstum ohne Transformation?	11
5. Ausblick: Im Namen des Volkes	14
Literatur	16

1. Einleitung: Blitzstart in Naypyidaw – die Herausforderungen bleiben

Die Amtszeit der neuen demokratisch gewählten Regierung in Myanmar beginnt mit einem doppelten Paukenschlag: Durch den Blitz-Aufstieg Aung San Suu Kyis zur Außenministerin und »Staatsrätin« hat die langjährige Oppositionsführerin erreicht, was das Militär mehr als 25 Jahre lang mit aller Macht verhindern wollte. Seit dem 6. April 2016 führt Suu Kyi de facto die Regierungsgeschäfte. Der mit den Stimmen der *National League for Democracy* (NLD) gewählte Präsident, Htin Kyaw, ist als langjähriges Parteimitglied und treuer Anhänger Suu Kyis nur auf dem Papier Staatsoberhaupt.

Die zweite Überraschung folgte mit der Einladung Suu Kyis an alle verfeindeten Bürgerkriegsparteien zu einer nationalen Friedenskonferenz. Bei der für Ende Juli 2016 geplanten Zusammenkunft von Regierung, Militär und rund zwanzig ethnischen Rebellengruppen sollen die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden ausgelotet werden. So unrealistisch die Erfolgsaussichten auch sind, so sehr unterstreicht der Versuch die historischen Ambitionen der neuen, mehrheitlich von Zivilist_innen geführten Regierung. Suu Kyi und ihr Kabinett wollen erreichen, woran alle Vorgängerregierungen mehr als sechzig Jahre lang gescheitert sind: Die Ausverhandlung eines neuen Staats- und Gesellschaftsvertrags, der die strukturellen Machtressourcen neu verteilen könnte.

Für das nach wie vor mächtige Militär kommen Suu Kyis rasanter Aufstieg und ihr Friedensversprechen einer Kampfansage gleich. Bisher zeigt sich die *Tatmadaw* (Militär) zwar kompromissbereit, doch ob sie den Offensivkurs der neuen Regierung in den kommenden Monaten stützen oder im Hintergrund torpedieren wird, ist ungewiss. Im ungünstigsten Fall könnte das Militär versucht sein, den in 2010/2011 selbst initiierten Öffnungs- und Modernisierungskurs umzukehren. Noch im Januar 2016 hatte Myanmar vom *Economist* den Titel »Most favoured Nation 2015« erhalten, nachdem freie Parlamentswahlen im November 2015 den Weg zur Ablösung des *Anicen Regime* durch einen überwältigenden Wahlsieg von Suu Kyis Partei, der NLD, frei gemacht hatten.

Die junge, ansatzweise libertäre Demokratie, in der freiheitliche Bürgerrechte in den vergangenen Jahren zunehmend vom Regime zugelassen und geduldet worden sind, ist aber nicht nur durch die weiterhin starke Rolle

des Militärs bedroht: Die anhaltenden Bürgerkriege, die teils systematische Ausgrenzung ethnischer und religiöser Minderheiten durch Staat und buddhistische Mehrheitsgesellschaft sowie eine krasse Wohlstandskluft bedrohen allesamt die Fundamente einer auf sozialen Ausgleich und sozioökonomische Teilhabe bedachten Demokratie.

Damit Myanmar mittel- und langfristig die Transformation von einer elektoralen zu einer die sozialen Rechte erfüllenden Demokratie meistert und dadurch die Erwartungen der rund 52 Millionen Bürgerinnen und Bürger nach einem besseren Leben befriedigen kann, müssen drei Grundbedingungen erfüllt sein:

1. Demokratische Kontrolle über das Militär und Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Militär;
2. Frieden zwischen den ethnischen Volksgruppen und Neujustierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft;
3. Grundlegende Reform der politischen Ökonomie mit spürbaren Umverteilungseffekten zugunsten des Millionenheeres der Armen.

2. Zivil-militärische Beziehungen: Hybride Staatlichkeit als Zukunftsmodell?

2.1 Die Zivilisten schlagen zurück: Suu Kyi und NLD bauen Machtpositionen systematisch aus

Die offensichtlichste Herausforderung für das junge demokratische Gebilde besteht in dem fortwährend dominanten Einfluss des Militärs sowie einer damit korrelierenden Schwäche demokratischer Kontrollinstanzen. Trotz – oder gerade wegen – der erstmaligen Regierungsübernahme durch die NLD und einer niederschmetternden Abwahl der militärnahen Vorgängerregierung unter Präsident Thein Sein, haben die Generale ihren Machtanspruch in den vergangenen Wochen untermauert und wollen weiterhin über die Geschicke des Landes mitbestimmen.

»We are here to stay« – so fasste die Regierungsgazette *New Light of Myanmar* die Botschaft des Oberbefehlshabers an die neue Regierung am *Armed Forces Day* im

März dieses Jahres zusammen. Obwohl Militär und NLD die vorbereitenden Planungen zum Regierungswechsel öffentlich als kooperativ beschrieben und die Armee der neuen mehrheitlich aus Zivilist_innen bestehenden Regierung ihre Unterstützung zusagte, kriselte es vor und nach den Verhandlungen heftig. Das Misstrauen zwischen NLD und Tatmadaw ist abgrundtief. Nachdem Suu Kyi bis zu den Wahlen im November 2015 noch auf Versöhnungskurs mit dem Militär gewesen war, ist sie nach dem überwältigenden Wahlsieg ihrer NLD in die Offensive gegangen. Systematisch hat sie ihre eigene Machtbasis ausgebaut.

Verfassung versagt Suu Kyi das Präsidentenamt

Im Zentrum des NLD-Militär-Konfliktes steht vordergründig die jahrelange Forderung der »Lady« und ihrer Partei nach einer Verfassungsänderung. Die mit Abstand beliebteste Politikerin des Landes, die während der Militärjunta (1988–2010) knapp 15 Jahre unter Hausarrest gehalten wurde, darf auf Grundlage der von den Militärs geschriebenen Verfassung von 2008 nicht Präsidentin werden – obwohl ihre Partei bei den Wahlen im November 2015 rund 80 Prozent der zur Wahl stehenden Parlamentssitze gewann. Für eine Verfassungsänderung reicht dies jedoch nicht, da die NLD aufgrund der automatischen Zuteilung von 25 Prozent der Sitze an das Militär »nur« etwa 60 Prozent der Abgeordneten repräsentiert. Da für Verfassungsänderungen ein Quorum von mindestens 75 Prozent der Stimmen gilt, bräuchte die Fraktion Suu Kyis daher auch Stimmen aus dem Militärblock.

Gemeinsam mit der alten militärnahen Systempartei von Präsident Thein Sein, der *Union Solidarity and Development Party* (USDP), die bei den Wahlen für das Unter- und Oberhaus nur etwa sieben bzw. fünf Prozent der Sitze gewonnen hat, kommt das Militär-Establishment zusammen auf knapp über 30 Prozent der Sitze. Die verbleibenden Stimmen der kleinen im Parlament vertretenen Restparteien würden für die NLD also nicht ausreichen. Am Tag der Zusammensetzung des neuen Parlaments ließ das Militär über ihr Sprachrohr, die Tageszeitung *Myawady Daily*, verkünden, was bereits seit Jahren Militärpolitik ist: Die Änderung der Verfassung und insbesondere des Artikels 57(f), der die Bestimmungen zur Wahl der Präsidenten regelt, ist nicht mit den Interessen des Militärs vereinbar. Auch die beiden

Versuche der NLD, die Verfassung während der USDP-dominierten Legislaturperiode (2011–2016) zu ändern, waren jeweils am Widerstand des Militärs gescheitert.

Die Alternative zur Präsidentschaft: Das Amt der Quasi-Premierministerin

Womit kaum ein Beobachter rechnete, war ein einfacher, aber wirkungsvoller Griff in die politische Trickkiste: Die NLD nutzte in einer der ersten Parlamentssitzungen ihre Mehrheit, um im Eilverfahren ein Gesetz zu verabschieden, das für Suu Kyi die Schaffung des Amtes einer »Staatsrätin« (*State Counsellor*) vorsieht. Das persönlich auf die NLD-Vorsitzende zugeschnittene Gesetz erlaubt es ihr, die Regierungsgeschäfte als Quasi-Premierministerin zu führen und gleichzeitig als Mehrheitsführerin der NLD-Fraktion im Parlament zu agieren.

Die Parlamentsabgeordneten des Militärs hatten die Abstimmung des Gesetzes boykottiert; während der Sitzung herrschte eine tumultartige Stimmung. Sie hatten den Entwurf unter anderem mit dem zwar heuchlerischen, aber dennoch legitimen Verweis kritisiert, dass die Gewaltenteilung durch die starke Stellung Suu Kyis außer Kraft gesetzt werden könnte. Die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gaben die Militär-Abgeordneten aufgrund der neuen Machtverhältnisse jedoch schließlich auf. In einer seiner ersten Amtshandlungen hatte NLD-Präsident Htin Kyaw das neunköpfige Gremium mit parteinahen Richtern besetzt.

Mit der Übernahme des Amtes der Staatsrätin am 6. April 2016 und der anschließenden Schaffung eines eigenen Super-Ministeriums hat Suu Kyi ihre Ankündigung vor den Wahlen wahrgemacht: Ob Präsidentin oder nicht, sie werde über die Richtlinien der Regierung bestimmen und de facto über dem Präsidenten stehen. Neben dem Amt der Staatsrätin ist Suu Kyi zudem Chefin des Präsidentenamtes sowie des Außenministeriums. Schon wenige Tage nach der Regierungsbildung machte die NLD-Führerin deutlich, dass der Machtpol der neuen NLD-Regierung bei ihr liegen und das formale Staatsoberhaupt, Präsident Htin Kyaw, vor allem repräsentative Aufgaben wahrnehmen werde. Dieser gilt als enger und zutiefst loyaler Wegbegleiter Suu Kyis, der sich mit seinem »Marionetten-Dasein« arrangieren wird. Die Forderung nach einer Verfassungsänderung hat die NLD mit dem Aufstieg Suu Kyis derweil nicht aufgeben.

NLD-Herrschaft in der Fläche: 14 Regionen und Länder unter (Teil-)Kontrolle

Für das Militär ist der unaufhaltsame Aufstieg ihrer Widersacherin mit der Schaffung des Amtes der Staatsrätin und der Neubesetzung des Verfassungstribunals noch nicht beendet. Die machtverwöhnte Armee musste mit ansehen, wie die aus der 25-jährigen Fundamentalopposition kommende NLD ihre Machtbasis seit der Regierungsbildung systematisch ausbaute. Entgegen den Forderungen der Generalität machte Präsident Htin Kyaw von seinem verfassungsgemäßen Recht Gebrauch, alle vierzehn Ministerpräsidenten (*Chief Minister*) in den Ländern und Regionen mit NLD-Kandidat_innen zu besetzen. Aufgrund der anhaltenden Bürgerkriege im Shan-Staat und im Kachin-Staat an der Grenze zu China sowie einer massiven Truppenpräsenz der Tatmadaw in diesen Gebieten hatte das Militär gefordert, die dortigen Regierungschefs selbst zu nominieren. Da die nationale Sicherheit auch durch die muslimischen Rohingyas im Rakhine-Staat gefährdet sei, wollten die Generäle zudem den dortigen *Chief Minister* stellen. In Yangon, der wirtschaftlichen Boom-Region des Landes, sollte ein Gefolgsmann installiert werden, um die Kontrolle über die wirtschaftlichen Entwicklungen zu behalten. Allein die NLD verweigerte sich dem Ansinnen der Armee.

Militärverbündete für NLD: Shwe Mann unterstützt neue Regierung

Laut Insiderberichten sorgen sich die Generäle nicht nur um den Machtzuwachs der NLD, sondern befürchten auch, dass die Einheit des Militärblocks durch die in ihren Augen unheilige Allianz von Suu Kyi und Shwe Mann, dem vormaligen Parlamentssprecher und drittmächtigstem General der ehemaligen Militärjunta, gefährdet sei. Der Ex-General, der sich selbst als Reformler bezeichnet und als USDP-Vorsitzender noch unter der Regierung von Thein Sein offen für eine Verfassungsänderung warb, hat noch immer loyale Unterstützer im Militär. Von Suu Kyi wurde er im neuen Parlament für den Vorsitz des einflussreichen »Ausschusses für die Prüfung rechtlicher Fragen« nominiert. In dieser neuen Funktion präsentierte er vor wenigen Tagen einen Bericht über haushaltspolitische Verfehlungen der USDP-Vorgängerregierung. Dem neu zusammengesetzten Parlament empfiehlt er, den noch während der USDP-Amtszeit beschlossenen Haushalt neu zu verhandeln.

Die Botschaft an das Militär ist klar: Die Zeiten, in denen Tatmadaw und Ex-Militärs eigenmächtig über ihre Zuteilungen aus der Staatskasse entschieden, könnten bald der Vergangenheit angehören. Kurze Zeit später wurden Shwe Mann und seine Gefolgsmänner aus der USDP unehrenhaft ausgeschlossen. Auch das Militär reagierte ungewohnt offen. In einem den Medien zugestellten Brief wurde Shwe Mann der Illoyalität bezichtigt und als Feind des Militärs gebrandmarkt. Für den ehemaligen Top-General ist der Ausschluss aus dem exklusiven Führungscorps eine Warnung, seinen Einfluss nicht zu überdehnen. Für Shwe Mann und seine Unternehmerfamilie stehen millionenschwere Geschäftsinteressen auf dem Spiel.

2.2 Institutionalisierte Vetomacht: Vorerst gehen die Pläne der Tatmadaw auf

Trotz des offenen Schlagabtauschs zwischen NLD und Militär scheinen sich die Streitkräfte vorerst mit dem rapiden Machtzuwachs ihrer zivilen Gegenspieler_innen arrangiert zu haben. Denn noch ist die Tatmadaw fest im Staatsapparat verankert. Dass die Armee zukünftig – formal wie auch realiter – den myanmarischen Staat mitlenken wird, dafür sorgen verfassungsrechtliche Vorkehrungen, ihre finanziellen Sonderprivilegien sowie die jahrzehntelange Durchdringung des militär-staatlichen Komplexes durch Offiziere und Soldaten. Das Militär bleibt eine vom politischen Regierungsapparat unabhängige Institution. Drei einflussreiche Minister im Kabinett von NLD-Präsident Htin Kyaw stehen in der direkten Befehlskette des Oberbefehlshabers. Das Innenministerium, das Verteidigungsministerium und das Ministerium für Grenzsicherung werden von Generälen geleitet, die nicht gegenüber der Regierung oder den gewählten Volksvertreter_innen verantwortlich sind.

Auch das *General Administrative Department* (GAD), eine nachgeordnete Behörde des Innenministeriums und das Rückgrat der öffentlichen Verwaltung, regiert nach dem Regierungswechsel weiter mit zentralistischer Gewalt in allen rund 64.000 Dörfern und Kommunen des Landes. Die Reformjahre 2011–2016 gingen fast spurlos an der Behörde vorüber. Das GAD ist für eine Vielzahl staatlicher Aufgaben verantwortlich, wie z. B. die Steuererhebung, die Regelung von Landfragen oder die Ausstellung von Lizenzen. Für viele Bürgerinnen und Bürger außerhalb der Städte ist das GAD das, was die

Menschen in ihrem Alltag am ehesten als »Staat« empfinden. Noch unter Thein Sein wurden mehrere Dutzend Ex-Offiziere in Leitungspositionen entsandt, um auf kommunaler Ebene die Politik des Innenministeriums umzusetzen. Der Rechtsberater der NLD, Ko Ni, gibt zu bedenken, dass die NLD-Regierung gegen diese mächtige Behörde und ohne Zustimmung des Militärs keine Politik wird durchsetzen können.

Militärisch geplanter Teilrückzug aus der Politik

Aus dieser Position der Stärke heraus scheint der zunehmende Rückzug aus dem politischen Tagesgeschäft für die Tatmadaw verkraftbar. Bereits unter Thein Sein hat das Militär als Institution an politischem und wirtschaftlichem Einfluss verloren, ohne dass es aufbegehrt hätte. Robert H. Taylor und andere renommierte Myanmar-Kenner haben plausibel dargelegt, dass das Militär nicht per se daran interessiert sei, dauerhaft die Regierungsgeschäfte zu leiten. Nach der blutigen Niederschlagung des Volksaufstandes von 1988 und der anschließenden Machtergreifung plante die Militärregierung, die Amtsgeschäfte nur übergangsweise auszuüben. Mit der Ausarbeitung der Verfassung von 2008 schuf sie die Bedingungen für einen aus ihrer Sicht geordneten Machttransfer an eine zivile Regierung sowie den Teilrückzug. Ohne Berücksichtigung dieser Motive ließe sich nicht erklären, wieso das Militär den Öffnungs- und Modernisierungsprozess überhaupt forciert hat und sich durch freie Wahlen »abwählen« ließ.

2.3 Steht der Staatsvertrag vor der Auflösung?

Vollkommen unstrittig ist aber auch, dass die Tatmadaw keinerlei Kompromissbereitschaft in Fragen der nationalen Sicherheit und staatlichen Identität zeigen wird – freilich dehnbare Konstrukte, die in der Vergangenheit regelmäßig für Eingriffe in die Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Sozialpolitik genutzt wurden. Der Daseinszweck des myanmarischen Militärs geht weit über die »klassische« Rolle von Streitkräften als Garanten von Sicherheit hinaus. Seit der Staatsgründung Myanmars ist die Funktionszuschreibung des Militärs, »Hüterin der Nation« zu sein, auf das Engste mit der Entwicklung des Staates verknüpft. Nach ihrem Selbstverständnis ist die Tatmadaw die einzige funktionierende Institution des Landes, die in der Lage ist, den Vielvölkerstaat zu einen

und das fragile Staatsgebilde vor Politiker_innen zu bewahren, die nur auf ihre Partikularinteressen bedacht sind. Ob bei der Bewältigung der Invasion der nationalchinesischen Kuomintang in den 1950er-Jahren, beim Zurückschlagen ethnischer Rebellengruppen in den ersten beiden Jahrzehnten nach Staatsgründung oder der Niederschlagung des Volksaufstandes von 1988 – die Politikerklasse hat aus Sicht des Militärs in Zeiten des nationalen Notstandes stets versagt.

Um eine Wiederholung dieser Gefahren auf alle Ewigkeit zu verhindern, hat das Militär eine besondere Klausel in die Verfassung geschrieben: Als *ultima ratio* besitzt der Oberbefehlshaber, bzw. der von ihm dominierte nationale Sicherheitsrat, das Recht, in Krisenzeiten die Regierungsgeschäfte zu übernehmen. Die Zivilisten sind im elfköpfigen Sicherheitsrat in der Minderheit. Die NLD kann nur fünf Repräsentant_innen in das Gremium entsenden. Neben Außenministerin Suu Kyi sind der Präsident und der Vizepräsident stimmberechtigt sowie die beiden Sprecher des Parlaments. Die übrigen sechs Positionen werden durch das Militär besetzt.

Verfassung von 2008: Eine *Polity* für die Ewigkeit

Aus der militärischen Selbstwahrnehmung heraus geht der Konflikt mit der neuen Regierung weit über die Anfeindung Suu Kyis und ihrer Partei hinaus. Ganz gleich, welche Zivilist_innen an der Spitze des Staates stehen: Für die Tatmadaw ist die Verfassung der herrschende Gesellschaftsvertrag für eine auf Ewigkeit angelegte *Polity*, der von niemandem aufgekündigt werden darf. Oberbefehlshaber Min Aung Hlaing unterstrich in seiner Rede am nationalen »Feiertag der Streitkräfte«, dass die Armee die »aktuellen Entwicklungen und Veränderungen« im Rahmen des vorgegebenen Systems unterstützen würde, warnte aber zugleich, dass es keine Abweichungen von der Erfüllung des vom Militär definierten verfassungsrechtlichen Staatsauftrags zulassen würde – »Nichtauflösbarkeit der Union, Nichtauflösbarkeit der nationalen Solidarität, Aufrechterhaltung der Souveränität«.

Damit zeigt sich die Brisanz der gegenwärtigen Entwicklungen: Während die Tatmadaw für die Bewahrung des Bestehenden eintritt, rütteln Suu Kyi und ihre Partei aus Sicht des Militärs an den Grundfesten der Nation. Noch instabiler wird die Situation dadurch, dass auch die rund

zwanzig bewaffneten Gruppen der ethnischen Minderheiten die gegenwärtige Verfassung ablehnen. Wenn auch aus unterschiedlichen Motiven ist für Suu Kyi und die ethnischen Minderheiten die Staats- und Nationsbildung bis heute ein unfertiges Projekt. Den vom Militär aufoktroierten Staatsvertrag haben sie nie anerkannt. Mit der Ablösung des *Ancien Regime* durch Suu Kyi und die NLD gewinnt die Auseinandersetzung über die Legitimität und Verteilung staatlicher Macht eine vollkommen neue Dynamik und Dimension, welche die Identität des Militärs zu spalten droht.

2.4 »Panglong für das 21. Jahrhundert« – Eine Friedenslösung für Myanmar?

Ein wahres Schreckensszenario für das Militär ist daher die Einladung der Staatsrätin an alle verfeindeten Bürgerkriegsparteien zu einer nationalen Friedenskonferenz. Bei der für Ende Juli 2016 geplanten Zusammenkunft sollen die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden ausgelotet werden, um die aktuell weltweit am längsten andauernden Bürgerkriege zu beenden. So unrealistisch die Erfolgsaussichten sind, so sehr unterstreicht der Versuch die historischen Ambitionen der Regierung. Suu Kyi und ihre Anhänger_innen wollen erreichen, woran alle Vorgängerregierungen über sechzig Jahre lang gescheitert sind: Die Ausverhandlung eines neuen Staats- und Gesellschaftsvertrags, der die strukturellen Machtgewichte neu verteilen könnte.

Die historische Symbolik einer solchen Konferenz darf nicht unterschätzt werden. Mit ihrem Angebot inszeniert sich Suu Kyi geschickt als Staatsführerin und Erbin ihres noch heute in Myanmar als Held verehrten Vaters. General und Staatsgründer Aung San hatte 1947 bei der nach dem Konferenzort benannten »Panglong-Konferenz« mit den Anführern der verschiedenen Ethnien im Osten und Norden ein Abkommen über deren Autonomie geschlossen. Doch noch bevor es umgesetzt werden konnte, wurde Myanmars gefeierter Freiheitskämpfer ermordet. Anschließend versank das gerade erst von Großbritannien unabhängig gewordene Myanmar in zahlreichen Bürgerkriegen, die bis heute in einigen Landesteilen nicht beendet bzw. wieder aufgeflammt sind.

Rund 40 Prozent der myanmarischen Bevölkerung gehören etwa 20 ethnischen Großgruppen an. Aufgrund der jahrzehntelangen Bürgerkriege konnte der Zentral-

staat seinen Souveränitätsanspruch nicht in allen Landesteilen durchsetzen. Teilweise haben die bewaffneten Gruppen der ethnischen Minderheiten parallele Staatsstrukturen aufgebaut und sind für die Bereitstellung von Bildung, Gesundheit und öffentlicher Sicherheit verantwortlich.

Eine Chance für politische Verhandlungen?

Politische Vertreter_innen der ethnischen Gruppen reagierten mit Freude auf die Einladung zu der »Panglong Konferenz des 21. Jahrhunderts«. Seit Jahrzehnten fordern sie politische Verhandlungen über die politische Zukunft des Landes. Aus Sicht der mächtigsten Rebellengruppen waren die Waffenstillstandsverhandlungen mit der Regierung Thein Seins in den vergangenen Monaten vor allem daran gescheitert, dass ihre politischen Forderungen nach einem föderalen Staat mit starken Autonomierechten bisher nicht konkreter Bestandteil der Gespräche waren. Für die Tatmadaw ist »Föderalismus« hingegen nach wie vor ein Tabubegriff, weil für sie eine Aufteilung von Staatlichkeit auf Zentral- und Gliedstaaten den Anfang vom Zerfall der Nation darstellt. Im Gegensatz dazu haben Suu Kyi und die NLD vor und nach dem Regierungswechsel wiederholt die Schaffung einer »genuin föderalen Demokratie« versprochen.

Wie diese vollkommen widerstreitenden Positionen in der anstehenden Konferenz und den nachfolgenden Verhandlungsrunden ausgeglichen werden können, ist ein Rätsel. Unbekannt ist auch, ob und mit welchem Rang das Militär vertreten sein wird. Ungeachtet des Regierungswechsels erlebt Myanmar nach Berichten des militärwissenschaftlichen Magazins *Jane's Intelligence* seit etwa eineinhalb Jahren die schwersten Kampfhandlungen seit der Unabhängigkeit. Im Nordosten an der Grenze zu China kämpft die Tatmadaw teilweise unter Einsatz von Kampfbombern gegen die *Kachin Independence Army* (KIA), die *Ta'ang National Liberation Army* (TNLA) sowie die chinesisch-stämmige *Myanmar National Democratic Alliance Army* (MNDAA). Hunderttausende Menschen sind auf der Flucht und leben in Flüchtlingslagern. Im Westen hat das Militär jüngst auch noch eine neue Offensive gegen die *Arakan Army* (AA) gestartet. Unter diesen Bedingungen ist es kaum vorstellbar, dass sich das Militär auf Einladung von Suu Kyi zu Verhandlungen mit seinen Feinden zusammensetzen wird.

Die genannten Gruppen waren bereits unter der Vorgängerregierung auf Druck der Tatmadaw von allen Waffenstillstandsgesprächen ausgeschlossen worden. Bisher haben nur acht der sechzehn von der Regierung anerkannten ethnischen Gruppen ein nationales Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet. Die Organisationen mit den größten Kampfverbänden gehören jedoch nicht dazu. Der Journalist und Autor Bertil Lintner, der sich wie kaum ein anderer mit den ethnischen Gruppen Myanmars befasst, hat vorgerechnet, dass mehr als 80 Prozent der unter Waffen stehenden Rebellen nicht zu den Unterzeichnern des Abkommens gehören. Darunter fallen vor allem die Einheiten der *Kachin Independence Army*, der *United Wa State Army* (UWSA), der *National Democratic Alliance Army* und der *Shan State Army*.

Ohne das Militär ist jedes Verhandlungsergebnis wertlos

Da das Militär alleinige Entscheidungsgewalt in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit beansprucht, können Suu Kyi und ihre NLD-Minister keinerlei Zugeständnisse an die Rebellengruppen machen, die nicht vom Militär abgesegnet sind. Unter diesen Umständen bleibt es fragwürdig, welche Verhandlungsangebote die NLD-Regierung den ethnischen Gruppen bei der anstehenden Konferenz unterbreiten wird. Ein politischer Repräsentant einer Gruppe der Shan wies zu Recht darauf hin, dass alle Verhandlungsergebnisse wertlos seien, wenn sie nicht anschließend vom Militär implementiert würden.

Schon während der militärfreundlichen Amtszeit von Präsident und Ex-General Thein Sein hatte sich das Militär wiederholt Anordnungen der Regierung widersetzt und durch ihre Kriegsführung selbstständig politische Fakten geschaffen. Auch die jüngste Militäroffensive im Rakhine-Staat ist sicherlich nicht in Konsultation mit Präsident Htin Kyaw oder Suu Kyi beschlossen worden. Auf rein technische Waffenstillstandsgespräche werden sich die Hardliner unter den Rebellengruppen nicht einlassen – sie wollen politische Zugeständnisse. Das haben die gescheiterten Verhandlungen der letzten drei Jahre bereits gezeigt.

Angesichts der Komplexität und der fundamentalen Interessenunterschiede können Suu Kyi und die Regierung

nicht darauf setzen, mit einer reinen Konferenzdiplomatie das jahrzehntelange Misstrauen zwischen Militär und den Minderheitengruppen zu überwinden. Die Symbolik ist wichtig und richtig, aber eine nationale Zusammenkunft der Konfliktparteien wird nicht reichen. Suu Kyi scheint noch nicht erkannt zu haben, dass sie allein mit ihrer historischen Mission keinen Frieden bringen wird. Sie braucht Unterstützung von kompetenten Berater_innen, die einen langwierigen Verhandlungsprozess mit über zwanzig unterschiedlichen Akteuren planen, koordinieren und umsetzen können.

Die einzige Institution, die bisher dazu in der Lage war, ist das bereits unter Präsident Thein Sein ins Leben gerufene *Myanmar Peace Center* (MPC). Suu Kyi plant jedoch, das MPC aufzulösen und durch ein neues *National Reconciliation and Peace Center* (NRPC) mit ihren eigenen Leuten zu ersetzen. Wenngleich ihre Kritik an den zu hohen Gehältern der MPC-Mitarbeiter und einer gewissen Selbstbedienungsmentalität berechtigt ist: Nach drei Jahren Verhandlungsmarathon mit den ethnischen Gruppen und dem Aufbau von institutionalisierten Gesprächskanälen wäre es töricht, nicht auf die im MPC vorhandene Expertise aufzubauen. Suu Kyi, die als äußerst misstrauisch gilt, hat als Leiter des NRPC ihren langjährigen loyalen Leibarzt ernannt.

3. Staatsdemokratie ohne Bürgerschaft: Wahlen ja, Teilhabe nein?

Als wären die Herausforderungen für die junge Demokratie mit der fortwährenden Dominanz des Militärs und den anhaltenden Bürgerkriegen nicht schon groß genug: Ohne aktive Bürgerbeteiligung, die Förderung emanzipativer und kreativer gesellschaftlicher Kräfte und gelebten Pluralismus wird die Demokratie in Myanmar mittelfristig nicht Fuß fassen können. Ausgerechnet hinter dieser Herausforderung – der Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – stehen bei der NLD-Regierung und ihrer als »Demokratieikone« gefeierten Suu Kyi große Fragezeichen. Realpolitiker_innen und Technokrat_innen mögen demokratische Teilhabe und soziale Inklusion als nachrangige Entwicklungsziele abtun, doch sollten die zahlreichen multi-ethnischen und multi-religiösen Gruppen in Myanmar nicht besser in Staat und Gesellschaft integriert werden, wird das »demokratische Projekt« ein autoritär gemanagtes Elitenvorhaben bleiben.

Die systematische Ausgrenzung und Entrechtung der Volksgruppe der rund 1,1 Millionen muslimischen Rohingya ist das bekannteste Beispiel für die seit Jahrzehnten praktizierte Ausgrenzungspolitik des myanmarischen Staates. Die NLD, die nun Teil der neuen Staatselite ist, hat in Regierungsverantwortung bisher keinerlei Anzeichen gezeigt, den Verfolgungspraktiken Einhalt zu gebieten. Der Druck der buddhistischen Mehrheitsbevölkerung, insbesondere aus dem Rakhine-Staat, wo die überwiegende Zahl der Rohingyas lebt, ist zu groß. Ein pensionierter myanmarischer Diplomat äußerte in einem vertraulichen Gespräch seine Sorge, dass jede Konzession von Suu Kyi gegenüber den Rohingyas das vorzeitige Ende ihrer Regierung einleiten könnte, so aufgeheizt sei die öffentliche Stimmung. Daher setzt die NLD-Regierung die Diskriminierungspolitik erst einmal fort.

Suu Kyis Außenministerium forderte jüngst die US-amerikanische Botschaft in einem Protestschreiben auf, die muslimische Gruppe nicht länger als »Rohingyas« zu bezeichnen. Damit soll den Muslim_innen ein eigener Gruppenstatus verwehrt werden, der, so die Angst der Regierung, die Forderung nach einer myanmarischen Staatsbürgerschaft oder gar eines eigenen Autonomiegebietes nach sich ziehen könnte. Der US-amerikanische Botschafter wies die Anweisung des myanmarischen Außenministeriums entschieden zurück. Die muslimische Volksgruppe an der Grenze zu Bangladesch, die von der Regierung als »Bengalis« bezeichnet wird, lebt teilweise seit Jahrhunderten in Myanmar. Zudem befinden sich darunter viele Flüchtlinge, die während des bangladeschischen Unabhängigkeitskrieges 1971 illegal einreisten.

Dass die neue NLD-Regierung kein ernsthaftes Interesse an einer humanen Integrations- und Flüchtlingspolitik hat, zeigt sich auch an der Auswahl des zuständigen Personals. Der von Suu Kyi nominierte Religionsminister ist ein buddhistischer Hardliner. Erst kurze Zeit im Amt degradierte er zunächst die etwa drei Millionen in Myanmar lebenden Muslim_innen zu Bürger_innen zweiter Klasse, um anschließend einen Höflichkeitsbesuch beim ultra-nationalistisch/buddhistischen Hassprediger Ashin Wirathu anzutreten. Dass ein Ex-General als neuer Immigrationsminister für die Regelung der Staatsbürgerschaft für Rohingyas zuständig ist, spricht auch eher für die Fortsetzung einer auf Exklusion angelegten Politik.

Die NLD scheint gegenwärtig nicht bereit, sich dem buddhistischen Volkszorn gegen die Muslim_innen zu widersetzen. Populäre anti-muslimische und frauenfeindliche Gesetze, die von der Vorgängerregierung gegen den Widerstand von dutzenden Menschenrechtsgruppen durchgesetzt wurden, sollen vorerst nicht reformiert werden.

Keine Regierung der nationalen Einheit

Die Staatsrätin und ihre Partei haben auch in weiteren Bereichen die Chance auf einen symbolisch wichtigen Neuanfang verpasst. Wie auch bei der Vorgängerregierung besteht die neue Staatselite überwiegend aus Vertreter_innen der über Jahrzehnte herrschenden Mehrheitsethnie der Bamar, der auch Suu Kyi und die Militärführung angehören. Die Zahl der ethnischen Vertreter_innen im Parlament ist in etwa genauso gering wie in der Legislaturperiode zuvor, mit dem Unterschied, dass dieses Mal kein einziger Muslim ins Parlament gewählt wurde. Die NLD hatte ihre Kandidatenliste aufgrund repressiver Wahlgesetze unmittelbar vor der Wahl von Muslim_innen »bereinigt«.

Nicht weniger schlimm: Außer der Staatsrätin findet sich keine einzige Frau an der Spitze der 18 Ministerien. Ebenso ist der Anteil von Frauen auch unter den NLD-Abgeordneten erschreckend gering. Zumindest zu diesem kritischen Punkt hatte NLD-Vorstandsmitglied Htein Win in einem Zeitungsinterview eine Antwort: Myanmarische Frauen seien zu unerfahren und kulturell ungeeignet für politische Aufgaben – Suu Kyi eine absolute Ausnahmeerscheinung.

Anders als im Wahlkampf versprochen, führt Suu Kyi keine »Regierung der nationalen Einheit«, die der gesellschaftlichen Vielfalt des Landes gerecht wird. In der Selbstwahrnehmung von Suu Kyi und ihrer Partei ist die mangelnde Repräsentanz von Frauen und Vertreter_innen der ethnischen Minderheiten unproblematisch. Der Historiker und Myanmar-Forscher Hans-Bernd Zöllner hat in zahlreichen Abhandlungen herausgearbeitet, dass das Demokratieverständnis Suu Kyis nicht frei von Widersprüchen sei. Wenngleich die »Freiheitskämpferin« seit Jahrzehnten die Schaffung einer »genuinen« oder »wahren« Demokratie für Myanmar anstrebe, so ist die Errichtung einer solchen untrennbar mit ihrem absoluten Führungsanspruch verbunden.

Die nach birmanisch-buddhistischer Vorstellung »große Erwählte« weiß am besten, was gut für ihr Volk ist. Dafür muss selbiges nicht in die Entscheidungsfindung und den staatlichen Machtapparat einbezogen werden. Dies erklärt, wieso die buddhistische Mehrheitsgesellschaft stoisch zur Kenntnis nahm, dass Suu Kyi zunächst vier Ministerämter auf einmal übernehmen wollte. Auch ihre Forderung, stets oberhalb des Präsidenten zu stehen, ist für einen Großteil der Bevölkerung unbedenklich. Vertreter_innen ethnischer Minderheitengruppen, wie z. B. der Shan-Politiker Ye Htun, warnen jedoch davor, dass eine vom Parlament und der Zivilgesellschaft »unkontrollierte« Suu Kyi leicht in die Rolle einer »diktatorischen Staatslenkerin« verfallen könnte.

Auch wenn dieser Vorwurf zum jetzigen Zeitpunkt übertrieben scheint: Gemessen an der Behandlung der eigenen Volksvertreter_innen zeigt sich, wie schwer sich Suu Kyi und ihr Führungszirkel mit demokratischen Praktiken und Freidenker_innen tun. Die freie Rede von NLD-Abgeordneten im Parlament ist nicht gestattet. Alle Debattenbeiträge müssen vorab durch einen von Suu Kyi gelenkten Parteiausschuss freigegeben werden. Auch an Veranstaltungen von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen dürfen NLD-Politiker_innen nicht ungefragt teilnehmen.

Interviews mit der Presse? Eine Vorzensur auch hier. Journalist_innen haben sich bereits öffentlich über die restriktive Informationspolitik der Regierung und die Abschottung von NLD-Politiker_innen beschwert. Natürlich ist während des sensiblen Machttransfers zwischen NLD und Armee Vorsicht geboten. Die Partei ist besorgt, dass einzelne unbedachte Mitglieder das Militär-Establishment provozieren könnten. Aber dennoch: Die momentan zu beobachtende Degradierung der Abgeordneten zum »Stimmvieh« lässt am Freiheits- und Gleichheitsversprechen der NLD zweifeln.

Zivilgesellschaft kämpft unbeirrt weiter

Die aufblühende Zivilgesellschaft wird sich durch die jahrzehntelang gepflegte Untertanenkultur der Führungsschicht nicht entmutigen lassen – auch nicht unter einer NLD-geführten Regierung. Dafür ist das emanzipatorische Bewusstsein der tausenden Landvertriebenen, der rund 80.000 organisierten Arbeiterinnen und Arbeiter, der Studentenvereinigungen, der Journalistin-

nen und Journalisten, der ethnisch basierten Menschenrechtsorganisationen und der Intellektuellen in den vergangenen fünf Jahren zu stark gewachsen. Bereits unter der Präsidentschaft von Thein Sein haben diese Gruppen erfahren, dass sie auch außerhalb der formalen Entscheidungsprozesse wirksam Druck auf die politische Elite aufbauen können. Ein prominentes Beispiel ist der vorläufige Baustopp des Myitsone-Staudamms am Fluss Irrawaddy. Tausende Menschen hatten gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Gruppen aus dem ganzen Land gegen das milliardenschwere Bauvorhaben protestiert. Massiver Widerstand richtet sich auch gegen andere Infrastrukturprojekte im Land, die meist ohne Mitbestimmung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger geplant und gebaut werden sollen.

Für die NLD könnte die verfasste Zivilgesellschaft zu einem handfesten Problem werden. Sie sind das gesellschaftliche Rückgrat der Partei. Im Wahlkampf für die Parlamentswahlen im November 2015 waren die zivilgesellschaftlichen Gruppen für die Mobilisierung der Wählerinnen und Wähler unverzichtbar. Viele der Aktivistinnen und Aktivisten stammen aus dem Sympathisantenumfeld der Partei und marschierten in der antimilitärischen Bewegung an der Seite der NLD. Im In- und Ausland waren sie das Sprachrohr von Suu Kyi und ihrer Partei; beharrlich und jahrelang warben sie für eine demokratische Herrschaft ihres Vorbildes.

Bereits nach eineinhalb Monaten NLD-Regentschaft wenden sich nun die Ersten frustriert von der Partei ab. Aber für ihre Sache kämpfen sie weiter: Ob die Gewerkschafter_innen für faire Löhne, die Studierenden für eine emanzipative Bildungspolitik, die Bäuerinnen und Bauern für das Recht auf selbstbestimmten Anbau, die Journalist_innen für freien Zugang zu Informationen oder die ländliche Bevölkerung gegen den Bau von Industrieparks auf ihrem Land. Die Lokalpolitiker_innen der NLD und die Parteibasis spüren die Konflikte vor Ort; sie sind die ersten Adressat_innen des Protests. Und sie sorgen sich um die Zukunft der Partei. Denn die Führungsspitze ist vor allem mit der Machtsicherung und der Zurückdrängung des Militärs beschäftigt.

Die soziale Sprengkraft in Myanmar ist groß. Daran hat die NLD keine Schuld. Die zahlreichen Konflikte um die Verteilung von Land und Rohstoffen, wirtschaftliche Mitbestimmung und sozialpolitischen Ausgleich hat die neue Regierung allesamt von den gescheiterten

Militärregierungen geerbt. Angesichts dieser Hypothesen können sich die zivilgesellschaftlichen Kräfte und die Gewerkschaften vielleicht mit dem autoritären Politikstil der NLD-Regierung arrangieren. Sollte die neue Führung jedoch ihre verheißungsvollen Versprechungen nach Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Teilhabe und wirtschaftlicher Gerechtigkeit nicht einlösen, dann wird die NLD-geführte Demokratie sehr viel schneller infrage gestellt, als sie für die Ablösung der Militärherrschaft kämpfen musste.

4. Entwicklung und Wirtschaftswachstum ohne Transformation?

Ob die wirtschaftliche Entwicklung in Myanmar eine unabdingbare Voraussetzung für die weitere Demokratisierung des Landes ist, ist in der Entwicklungsforschung mit Blick auf vergleichbare Länder umstritten. Die Beweiserbringung für einen Kausalzusammenhang von Demokratie und Entwicklung ist schwierig und kontextabhängig. Unstrittig aber ist, dass die Bürgerinnen und Bürger die Vorzüge eines formal-demokratischen Herrschaftssystems hinterfragen werden, wenn die Mehrheit der Menschen in Myanmar arm und der extreme Wohlstand des reichen Landes auf eine kleine Elite konzentriert bleibt.

Zugespitzt gesagt: Der wütende anti-islamische Mob im Rakhine-Staat lässt sich auch deshalb so einfach mobilisieren, weil die Region eine der ärmsten im unterentwickelten Land ist. Mehr als 13 Millionen Frauen, Männer und Kinder leiden laut den Vereinten Nationen in ganz Myanmar unter extremer Armut – das entspricht etwa einem Viertel der Gesamtbevölkerung, und die Weltbank sieht sogar noch schlimmere Missstände. Vor allem in den entlegenen Grenz- und Konfliktregionen der ethnischen Minderheiten herrscht nach wie vor bittere Armut.

Kein Trickle-Down trotz Wachstum:
Das Modell bleibt das alte

Zwar hat das Land in den vergangenen fünf Jahren einen rasanten wirtschaftlichen Aufholprozess mit den größten Wachstumszuwächsen in Asien begonnen, doch der von der Regierung Thein Sein erhoffte Trickle-Down-Effekt ist während der Reformjahre ausgeblieben. Die

Lebenslage der Landbevölkerung hat sich nicht messbar verbessert. In den letzten fünf Jahren teilt sich Myanmar im *Human Development Index* beharrlich die untersten Plätze in Asien mit Afghanistan, Pakistan und Nepal. Myanmar gehört seit 1988 zu den *Least Developed Countries*.

Das in der Öffentlichkeit kaum bekannte Wirtschaftsprogramm der NLD führt als Hauptgründe für die Misere die Unterfinanzierung des öffentlichen Haushalts, staatliches Missmanagement, Korruption sowie die Verletzung bestehender Gesetze an. So richtig die kurze Bestandaufnahme auch ist, so sehr verharmlost sie die strukturellen Defizite des Systems: 50 Jahre Militärherrschaft haben eine nach der Verfassung von 2008 konstituierte »freie Marktwirtschaft« hinterlassen, in der exklusive Patron-Klienten-Netzwerke die Gewinne aus einer extraktivistischen Rentenökonomie abschöpfen und damit weitverzweigte Wirtschaftsimperien unterhalten.

Die größten Profite erzielen Myanmars Plutokraten in Wirtschaftssektoren, in denen eine vetternwirtschaftliche Nähe zum Staats- bzw. Militärapparat die entscheidende Geschäftsgrundlage ist. In nahezu allen im *Crony-capitalism Index* des *Economist* aufgeführten Wirtschaftszweigen haben die auch als *Cronies* bekannten Unternehmer ihr Standbein: Öl, Gas, Edelsteine, Holz, Rüstung, Flug- und Seehäfen, Bau und Infrastruktur, Banken.

Infolge der in 2011/12 eingeleiteten Reformen hat deren Monopolmacht noch weiter zugenommen. Die einströmenden Direktinvestitionen, die im vergangenen Haushaltsjahr mehr als 2.800 Prozent über dem Investitionsaufkommen von 2009/10 lagen, fließen vor allem durch die Kanäle der Plutokraten und ihrer Zöglinge. Rund 40 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen gingen in den opaken Rohstoffsektor, in dem sich militär- und staatsnahe Unternehmen sowie protegierte Geschäftsleute die lukrativen Gewinne teilen.

Da Myanmar eine der größten Schattenwirtschaften der Welt besitzt, werden viele der Einnahmen gar nicht offiziell erfasst. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 50 Prozent aller Gewinne außerhalb der formalen Ökonomie erwirtschaftet werden. Die NGO *Global Witness* schätzte für das Jahr 2014, dass allein im Jade-Geschäft rund 28 Milliarden US-Dollar an Staat und Gesellschaft vorbei erwirtschaftet wurden. Offiziell war der Sektor

»nur« drei Milliarden US-Dollar schwer. Nutznießer_innen sind Familienmitglieder des Ex-Oberbefehlshabers und Diktators Than Shwe, ehemalige Generäle, Offiziere, Minister und international gesuchte Kriminelle.

Dem Staat und der Gesellschaft entgehen jedes Jahr Unsummen an potenziellen Einnahmen aus Steuern und Abgaben, die für die Finanzierung des Gemeinwesens dringend benötigt werden. Mit einem öffentlichen Budget von geschätzten 17 Milliarden US-Dollar für das Haushaltsjahr 2016/17 kann die NLD keinen Staat machen. Ohne finanzkräftige internationale Unterstützung wird die Regierung in vielen Regionen des Landes noch nicht einmal überlebenssichernde Mindestleistungen für medizinische Versorgung und Ernährungssicherung erbringen können. Wenngleich die Staatseinnahmen laut Weltbank zwischen 2009 bis 2014 aufgrund von Reformen und einmaligen Lizenzverkäufen fast verdoppelt werden konnten, hat Myanmar mit elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch immer einen der kleinsten Staatshaushalte in Asien.

Regimewechsel hin oder her: Fast ein Drittel der Ausgaben flossen in den letzten fünf Jahren laut Weltbank zum Militär – mehr als für Gesundheit und Bildung zusammen. Dass die NLD in ihrem Programm keinen einzigen expliziten Bezug zum Militär und den Profiteur_innen des auf Rohstoffplünderung ausgerichteten Systems herstellt, sagt viel über die tatsächlichen Machtverhältnisse aus. Auf Haushaltseinschnitte für die Tatmadaw wird die Regierung erst einmal verzichten, um die politische Transformation nicht zu gefährden. Daher braucht die Regierung zusätzliche Gelder, wenn sie die Armut messbar reduzieren und dringend notwendige Investitionen in die marode öffentliche Infrastruktur und den nicht wettbewerbsfähigen Agrarsektor tätigen will. Mehreinnahmen sollen durch ein effizienteres Steuersystem und eine konsequentere Abgabenerhebung und Besteuerung der Umsätze im Rohstoffsektor erzielt werden. Die Steuersätze für Arbeiter_innen und Angestellte sollen zwar auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bleiben, die Steuereintreibung aber verbessert werden.

Angesichts einer Staatsverschuldung von rund 47 Prozent des BIP in 2013/14 will die NLD Einnahmen und Ausgaben in ein angemessenes Verhältnis bringen. Eine Schuldengrenze für öffentliche Ausgaben von maximal fünf Prozent pro Jahr soll Abhilfe schaffen. Die bereits erfolgte Zusammenlegung und Verkleinerung der Minis-

terien von 36 auf 21 wird als Sparmaßnahme verkauft. Ein fiskalföderales System soll sicherstellen, dass die 14 Regionen und Länder stärker als bisher aus dem zentralisierten Staatshaushalt bedacht werden. Alles in allem folgen die finanz- und haushaltspolitischen Vorstellungen der NLD dem Empfehlungskanon der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Der »schlanke Staat« wird es nicht richten

So plausibel die Programmpunkte erst einmal klingen, so wenig können sie glauben machen, dass damit eine von der NLD proklamierte »transformatorische Wende« erreicht werden könnte. Weiterreichende Ideen wie die zunächst parteiintern diskutierte Schaffung eines Staatsfonds aus Öl-, Gas- und anderen Ressourceneinnahmen wurden nicht mehr in das Wirtschaftsprogramm aufgenommen. Angesichts der drastischen Unterfinanzierung des öffentlichen Haushalts ist die NLD-Forderung nach einem »schlanken Staat« kaum nachvollziehbar. Auch wenn die Staatsausgaben in den vergangenen drei Jahren schneller gestiegen sind als die Einnahmen: Myanmar braucht einen langfristigen Entwicklungsplan, der nur über deutlich höhere Ausgaben in öffentliche Infrastruktur, Finanzen, Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung finanziert werden kann.

Mehr als 90 Prozent der Menschen haben keinen Zugang zu existenzsichernden sozialen Grundleistungen. Eine universelle Gesundheitsversorgung ist mit den gegenwärtigen Haushaltsmitteln nicht zu finanzieren. Derweil ächzt die Wirtschaft unter permanenten Stromausfällen, maroden Straßen, langwierigen Transportwegen, veralteten Maschinen, einem defizitären Finanzsektor, einer störanfälligen Telekommunikationsinfrastruktur sowie einer unzureichenden Ausbildung der Arbeiter_innen und Angestellten.

Sean Turnell, ein australischer Ökonom und vertrauter Wirtschaftsberater der NLD, kündigte unmittelbar nach dem NLD-Wahlsieg einen »*economic reboot*« an. Das überrascht, da die meisten wirtschaftspolitischen Vorstellungen eher auf eine Fortsetzung des bisherigen Wirtschaftspfades abzielen denn auf eine Transformation des extraktivistischen Wachstumsmodells. Die Regierungsstrategie Thein Seins von 2013 liest sich ähnlich wie die Pläne der NLD: Mehr Transparenz im Rohstoff-

sektor, die Bekämpfung von Korruption, Steigerung der Steuereinnahmen, mehr Ausgaben für Bildung und Sozialpolitik, eine menschenzentrierte Entwicklung, Armutsbekämpfung sowie eine Dezentralisierung der Finanzen.

Die Aufgaben sind klar, aber wie können diese umgesetzt werden?

Die Herausforderung für Myanmar's Wirtschaftstransformation besteht weniger darin, was unternommen werden müsste, als wie dies konkret umgesetzt werden soll. In der Theorie weist das Wirtschaftsprogramm der NLD mittel- und langfristig in die richtige Richtung. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung können nur über die Modernisierung der Landwirtschaft und die Schaffung einer produktiven verarbeitenden Industrie erreicht werden.

Kurz- und mittelfristig hat sich die NLD zum Ziel gesetzt, die marode Landwirtschaft als wichtigsten Wirtschaftssektor des Landes zu reformieren. Mehr als ein Drittel des Bruttosozialprodukts werden in der Agrarwirtschaft generiert und rund 70 Prozent der Myanmaren und Myanmaren leben von der Produktion und dem Vertrieb von Agrarprodukten. Ausgerechnet in diesem Schlüsselsektor blieben bisher dringend notwendige Reformen aus.

Noch Anfang der 1960er-Jahre war Myanmar die führende Reis-Exportnation, die »Reisschale Asiens«, bevor das militärisch-sozialistische Regime von Ne Win den prosperierenden Sektor durch planwirtschaftliche Vorgaben und Quotenregelungen zum Erliegen brachte. Bis heute hat sich Myanmar davon nicht erholt und schneidet im regionalen Vergleich gegenüber Kambodscha, Vietnam oder Thailand sowohl bei der Produktionsmenge als auch den Exporten schlecht ab. Protektionistische Interessen der myanmarischen Großproduzenten und die Entscheidung des Militärs, den Reissektor als »nationale Schlüsselindustrie« vor Auslandsinvestitionen zu schützen, lassen die Produktivität auf einem geringen Niveau stagnieren.

Im Gegensatz hierzu haben Liberalisierungen bei der Produktion und dem Vertrieb von Hülsenfrüchten dazu geführt, dass die Produktionsmenge seit 1988 um das Zwölfwache gestiegen ist. Hülsenfrüchte generieren

nach Öl und Gas mittlerweile die dritthöchsten Exportgewinne Myanmar's. Ähnliche Entwicklungen wären auch beim Reisanbau und -vertrieb denkbar, sofern eine Modernisierung des Sektors mit ausländischem Kapital zugelassen und rigide Staatsvorgaben und Interventionen mächtiger Reismühlenbetreiber_innen unterbunden würden. Kambodscha hat durch ähnliche Reformen gezeigt, dass nicht nur die Reisproduktion deutlich gesteigert, sondern auch die Armut wirksam und weitflächig bekämpft werden kann.

Myanmar, der nächste Entwicklungsstaat?

Selbst mit bestem politischen Willen der neuen Regierung: Die politischen Widerstände der Besitzenden und Profiteure des gegenwärtigen Systems werden nicht innerhalb weniger Jahre aufzubrechen sein. Durch das Festhalten am extraktivistischen Wachstumsmodell bestehen wenige Anreize für den Aufbau einer starken, produktiven Industrie. Entwicklungsstaaten wie Japan, Südkorea und Taiwan haben vorgemacht, dass durch Agrarreformen, den Aufbau von Schlüsselindustrien, eine durch Protektionismus geschützte Exportförderung sowie gesteuerte Kapitalmärkte eine langfristige Wirtschaftstransformation möglich ist.

Mit einem langfristig angelegten Entwicklungsplan könnte Myanmar den Aufbau und die Modernisierung einer exportorientierten verarbeitenden Industrie fördern. Vor allem in diesem Sektor können mittelfristig besser bezahlte Jobs für hundertausende Arbeiter_innen entstehen, die einen sozialen Aufstieg ermöglichen würden. Bisher macht der Textilektor als größtes verarbeitendes Gewerbe aber gerade einmal zwölf bis vierzehn Prozent der Exporterlöse Myanmar's aus. Die momentanen »Billiglöhne« machen Myanmar zwar als potenziellen Industriestandort attraktiv, die Produktivität ist aufgrund der schlechten Infrastruktur und der unzureichenden Qualifikation der Arbeiterinnen und Arbeiter jedoch zu gering, als dass der Sektor ohne staatliche Unterstützung wachsen wird.

Wenngleich IWF und Weltbank auf eine schnelle Integration Myanmar's in regionale und globale Wertschöpfungsketten drängen: Ohne Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie eine bessere Kapitalausstattung für die Industrie wird Myanmar auf den regionalen und globalen Märkten nicht wettbewerbsfähig sein. Die von

der NLD versprochene Wirtschaftstransformation und eine in Aussicht gestellte Gewinnbeteiligung der Arbeiterinnen und Arbeiter können ohne eine kohärente und staatlich koordinierte Industrialisierungspolitik nicht funktionieren. Ein Blick nach Ostasien zeigt: Für einen »schlanken Staat« wird diese Herausforderung kaum zu stemmen sein.

5. Ausblick: Im Namen des Volkes

70 Jahre Bürgerkrieg und ein halbes Jahrhundert Militärherrschaft lasten als schwere Bürden auf der neuen demokratisch gewählten Regierung unter der Führung der Staatsrätin Suu Kyi. Auch nach fünf Jahren demokratischer Transformation bleibt Myanmar ein hoch militarisiertes Staat, in dem das Militär die stärkste »Oppositionskraft« für die neue und mehrheitlich unerfahrene NLD-Staatselite darstellt. Sowohl der Besonnenheit Suu Kyis als auch des Militärs ist es anzurechnen, dass die demokratische Entwicklung mit dem Regierungswechsel eine große Hürde genommen hat. Der friedliche Machttransfer von der USPD zur NLD ist vor dem Hintergrund des größtenteils gescheiterten Frühlingserwachens im Nahen und Mittleren Osten umso beeindruckender.

Trotz der offensiven Machtansprüche durch Suu Kyi und ihre größtenteils zivile Regierung hat sich die Tatmadaw vorerst bereitwillig auf ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Kerngeschäft zurückgezogen. Solange die Staatsrätin und ihre Regierung den verfassungsrechtlichen Auftrag des Militärs akzeptieren, »Hüterin der Nation« zu sein, wird das Militär nicht offen in die Regierungspolitik intervenieren. Gleichzeitig wird die Tatmadaw als Architektin des Öffnungs- und Reformprozesses nicht zulassen, dass ihr langfristiger Plan durch »Zivilisten« konterkariert wird.


Ein Dilemma für alle Konfliktparteien stellt der Friedensprozess dar: Die bewaffneten Gruppen der ethnischen Minderheiten stellen hier die »Machtfrage«, die radikal an den Grundfesten der vom Militär geschaffenen Ordnung rüttelt. Sollte die NLD versucht sein, gemeinsam mit den ethnischen Gruppen die Verfassung zugunsten der Schaffung einer »genuinen föderalen Demokratie« mit Aung San Suu Kyi als Präsidentin an der Spitze zu ändern, ist der myanmarische Staat für das Militär in existenzieller Gefahr. Die Generäle könnten dann von ihrem

»Selbstverteidigungsrecht« Gebrauch machen. Andererseits werden die Gruppen der ethnischen Minderheiten nicht eher auf den Einsatz ihrer Waffen verzichten, bis ihre Forderungen von Föderalismus und Selbstbestimmung gelebte Realität sind.

Der zivil-militärische Konflikt könnte durch konkrete Erfolge in der Wirtschafts- und Sozialpolitik entschärft werden: Grundsätzlich sind NLD und Tatmadaw gemeinsam an einer wirtschaftlichen Modernisierung und Entwicklung Myanmars interessiert, solange der Militärbudget nicht unter der von der NLD angestrebten Sparpolitik leidet. Myanmar hätte aufgrund seines Rohstoffreichtums und der direkten Verbindung zu den Märkten in China und Indien das Potenzial, in den nächsten 15 Jahren als weiterer asiatischer »Tiger« den Sprung zum *Middle Income Country* zu schaffen. Dafür sind vor allem politische Reformen, eine gerechte Verteilung der Rohstoffeinnahmen und mittelfristig eine Überwindung des extraktivistischen Wachstumsmodells notwendig. Es braucht einen Staat, der tatsächlich Entwicklung für alle zum Ziel hat und nicht der Selbstbereicherung der Staatsklassen dient. Angesichts der dominanten Rolle von »Wirtschaftsronies« und des eng verwobenen »militärisch-oligarchischen Komplexes« werden politische Wirtschaftsreformen jedoch auf stark vermachteten Widerstand stoßen.

Die Entwicklung Myanmars von einer elektoralen zu einer die Würde des Einzelnen respektierenden Demokratie ist eine Generationenaufgabe. Für die bald 71-jährige Suu Kyi und die NLD scheint dieses Anliegen zunächst keine Priorität zu haben. Die Staatsrätin und der Parteivorstand orientieren sich stark an einem libertären Demokratieverständnis, wonach Freiheit allein durch die formale Geltung von bürgerlichen und politischen Grundrechten verwirklicht wird. Dass jedoch die sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen dafür entscheidend sind, ob die Rechte auch real ausgeübt werden können, scheint von eher nachrangigem Interesse.

Angesichts des widersprüchlichen Demokratieverständnisses von Suu Kyi ist nicht zu erwarten, dass die NLD den Aufbau und die Festigung von demokratischen Institutionen zu einem Kernanliegen ihrer Regierungspolitik machen wird. Das wäre eine vertane Chance: Aufgrund der gegenwärtigen Machtverhältnisse haben Suu Kyi und ihre Unterstützer_innen die historische Gelegenheit, sich um die langfristige demokratische Entwicklung



verdient zu machen. Hierzu bedarf es des Aufbaus und der Stärkung funktionierender demokratischer Institutionen, die eine inklusive Teilhabe auch über die Amtszeit der gegenwärtigen Regierung hinaus fördern. Das ambivalente Verhältnis der »Regierungspartei NLD« zu den diversen zivilgesellschaftlichen Kräften könnte bestenfalls als Antriebskraft für mehr demokratische Mitbestimmung wirken. Innerhalb der ersten zwei Regierungsmonate zeichnet sich jedoch bereits ab, dass Suu Kyi und ihre Staatsvertreter die Bevormundungspolitik fortsetzen – wenn auch im Namen des Volkes. Aber auch zu seinem Wohle?



Literatur

Callahan, Mary (2005): *Making Enemies, War and State Building in Burma*, New York: Cornell University Press.

International Crisis Group (2014): Myanmar's Military: Back to the Barracks? In: *Asia Briefing* N°143, 22. April 2014; <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/myanmar/b143-myanmar-s-military-back-to-the-barracks.aspx>.

Nehru, Vikram (2015): The Political Economy of Reform in Myanmar: The Case of Rice and the Need for Patience. In: Sasakawa Peace Foundation USA (Hrsg.): *The United States and Japan: Assisting Myanmar's Development*, S. 67–77; <http://spfusa.org/research/the-united-states-and-japan-assisting-myanmars-development/>.

Taylor, Robert H. (2015): The armed forces in Myanmar politics: A terminating role? In: Institute of Southeast Asian Studies (Hrsg.): *Trends in Southeast Asia*, 02/2015; <https://www.iseas.edu.sg>.

Zöllner, Hans-Bernd (2016): Zwischen dem Großen Erwählten und Westminster: Überlegungen zum Demokratieverständnis von Aung San Suu Kyi. In: *Asiatische Studien – Études Asiatiques*, Band 70, Heft 1, S. 221–246.



Über den Autor

Konstantin Bärwaldt ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Myanmar.

Impressum

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

Verantwortlich:
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: +49-30-26935-7450 | Fax: +49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:
Paula.Stolle@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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- 95861-487- 1