

Myanmar: Autoritarismus im Wandel

Marco Bunte

Vor 20 Jahren erlebte die Demokratiebewegung in Myanmar (Birma) ihren bisherigen Höhepunkt, als am 8. August 1988 100.000 Menschen in Rangoon für die Demokratie demonstrierten. Das sozialistische Einparteieregime brach zusammen und machte einer Militärregierung Platz, die sich bis heute an der Macht hält.

Analyse:

Das Militär hat in den letzten zwei Dekaden seine Herrschaft langsam konsolidieren können. Aus einer Politik der Stärke heraus leitet das Militär nun einen Wandel ein und lässt knapp 20 Jahre nach den Demonstrationen von 1988 über eine neue Verfassung abstimmen; für 2010 sind Wahlen versprochen. Gleichzeitig stellt das Militär sicher, dass ihm auch in Zukunft eine wichtige Rolle im Staate zukommt.

- Das Militär hat im vergangenen Jahrzehnt die territoriale Durchdringung des Staates erhöhen und seine Stellung konsolidieren können. Mit Hilfe einer geschickten Modernisierungs- und Beförderungspolitik hat es sein korporatives Interesse befriedigen und Risse innerhalb des Militärs verhindern können. Die äußere Sanktionierung des Militärregimes hat den Korpsgeist der Armee noch gefördert.
- Das Militärregime nutzt im Wesentlichen Repression und Propaganda, um seine Herrschaft abzusichern. Die Proteste gegen die Herrschaft des Militärs im Jahre 2007 haben indes gezeigt, dass das Militärregime zusätzlicher Legitimationsmittel bedarf, um sich dauerhaft an der Macht halten zu können. Externer Druck und interner Protest haben dazu geführt, dass das Militär die lange versprochenen Reformen allmählich umsetzt. Dabei monopolisiert es jedoch den gesamten Reformprozess und versucht, sich weiter eine dominante Stellung im politischen System zu sichern.
- Die neue Verfassung sieht nach wie vor eine dominante Rolle für die Streitkräfte vor. Gleichzeitig erlaubt sie aber – anders als beim jetzigen Status quo – die Repräsentation anderer gesellschaftlicher Kräfte. Es besteht die Hoffnung, dass mittelfristig neue Spielregeln entstehen, die zu einer größeren Öffnung führen und den rigiden Autoritarismus aufbrechen.

Schlagwörter: Myanmar, Militärregime, Demokratisierung, Opposition, Medien

1. Einleitung

Mit den Studentendemonstrationen im Sommer 1988 begann die Demokratiebewegung in Myanmar (Birma). Am 8. August 1988 gingen 100.000 Menschen im damaligen Rangoon (heute Yangon) auf die Straße, um für mehr Demokratie zu demonstrieren. Der Aufstand wurde am 18. September 1988 vom Militär niedergeschlagen, schätzungsweise 3.000 Demonstranten wurden getötet. Das Militär versprach damals, freie Wahlen durchzuführen und die Macht an eine zivile Regierung zu übertragen. Bei den Wahlen 1990 musste die dem Militär nahe stehende Partei (*National Unity Party* – NUP) eine empfindliche Niederlage einstecken. Die von Aung San Suu Kyi angeführte Oppositionspartei Nationale Liga für Demokratie (NLD) errang 392 der 485 Sitze. Das Militär weigerte sich jedoch, die Ergebnisse der Wahlen anzuerkennen und die Macht an die NLD zu übertragen. Das Militär wollte zunächst eine neue Verfassung ausarbeiten, welche die Regeln für den Machttransfer festlegen sollte. Die NLD verlangte indes die sofortige Einberufung des Parlamentes. Diese politische Blockade zwischen Militär und NLD hat die politische Situation seit Anfang der 1990er Jahre bestimmt. Die beiden Lager standen sich bislang äußerst skeptisch gegenüber, wobei das Militär mit Hilfe massiver Repression die Bewegungsfreiheit der Opposition einschränkte. Die NLD ihrerseits mobilisierte das Ausland und übte indirekt mit Hilfe der internationalen Medien Druck auf die Militärregierung aus. Mit der Verkündung eines „Sieben-Punkte-Fahrplans zur disziplinierten Demokratie“ im Herbst 2003 und der Ausarbeitung einer neuen Verfassung im Herbst 2007 hat das Militärregime erste Reformschritte unternommen. Trotz der verheerenden Naturkatastrophe durch den Zyklon Nargis hat das Regime an seinem Referendum über die neue Verfassung am 25. Mai festgehalten und plant nun für 2010 die Abhaltung von Wahlen. In den folgenden Ausführungen geht es um eine Bewertung des Reformprozesses. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach dem Wandel des politischen Systems, der von der Militärführung aus einer Politik der Stärke heraus eingeleitet und ohne die Beteiligung oppositioneller Gruppen umgesetzt wird.

2. Das Militärregime in Myanmar

Auch nach dem Abklingen der so genannten „dritten Welle“ der Demokratisierung stellen autoritäre Regime in einem Viertel der Nationalstaaten die vorherrschende Regierungsform dar (Köllner 2008). Militärregierungen gelten dabei als instabiler als Monarchien, Einparteieregime oder personalistisch gefärbte Regime, da sie zur Ausbildung verschiedener Interessen und Faktionen beitragen und deshalb den Keim ihrer Desintegration bereits in sich tragen (Geddes 1999). Myanmar gilt als das weltweit am längsten herrschende Militärregime. Worauf beruht die außergewöhnliche Stabilität dieses Regimes? In den 1990er Jahren konnten der regierende Militärrat und die Armee ihre Macht konsolidieren. Das Militär hat seine Stellung innerhalb des Landes deutlich verbessert, es hat seine Herrschaft fest institutionalisiert und sich zum Staat im Staate entwickelt. Das Rückgrat der Militärherrschaft ist die Armee, die auch die Wirtschaft des Landes durchdringt. In den letzten Jahren konnte das Militär außerdem mit der *Union Solidarity and Development Association* (USDA) eine soziopolitische Organisation aufbauen, mit deren Hilfe sie in die Zivilgesellschaft des Landes hineinwirken und diese einschüchtern kann.

2.1. Der Staatsrat für Frieden und Entwicklung

Das mächtigste Gremium in Myanmar ist der Staatsrat für Frieden und Entwicklung (*State Peace and Development Council* – SPDC). Der SPDC löste 1997 den Staatsrat zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung (*State Law and Order Restoration Council* – SLORC) ab, der nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung am 18. September 1988 die Macht im Staate übernommen hatte. Mit der Auflösung des 21-köpfigen Militärates wurden auch einige ältere Generäle in den Ruhestand versetzt. Der neue SPDC ist mit zwölf ranghohen Generälen besetzt, die über weitaus mehr Macht verfügen als das Kabinett, dem ebenfalls überwiegend Militärs angehören. Als mächtigste Männer des Staates gelten Senior General Than Shwe und General Maung Aye. Innerhalb des SPDC hat sich in den vergangenen fünf Jahren ein langsamer Generationswechsel vollzogen. Im Jahre 2003 wurde der allgemein als „moderat“ und dem Ausland gegenüber aufgeschlossen geltende General Khin Nyunt aufgrund von angeblicher Korruption entmacht.

Seine Machtbasis, der Geheimdienst, wurde aufgelöst und umstrukturiert. Zahlreiche jüngere Generäle rückten nach, wie der frühere Stabschef Thura Shwe Mann und Generalleutnant Thein Sein. Diese Generäle gelten als loyale Gefolgsleute Than Shwes, dessen Herrschaft gesichert scheint. Zwar gibt es immer wieder Gerüchte über den Gesundheitszustand des 75-jährigen Generals und Flügelkämpfe um seine Nachfolge, insgesamt aber scheint Senior General Than Shwe innerhalb des Militärrates unumstritten zu sein.

Der SPDC steht einer hochzentralisierten Verwaltung vor, wobei landesweit auf allen staatlichen Ebenen Militärs in der Verwaltung eingesetzt werden. Auch auf der Ebene der Städte und Gemeinden gibt es örtliche Räte für Frieden und Entwicklung. Die regionalen Militärkommandeure in den Gebieten der ethnischen Minderheiten verfügen über eine beträchtliche Autonomie in ihren jeweiligen Landesteilen, die sich nicht nur in Korruption niederschlägt, sondern auch in der Abschöpfung zahlreicher Ressourcen sichtbar wird. Die Herrschaft ist dadurch sehr zersplittert, die staatlichen Entscheidungsprozesse sind äußerst undurchsichtig.

2.2. *Die Armee als Rückgrat des Regimes*

Nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung im September 1988 hat das Militär seine Macht konsolidieren können. Durch eine umfangreiche Modernisierung und eine geschickte Beförderungspolitik ist es der Militärführung gelungen, die Einheit der Armee zu wahren. Mit fast 500.000 Soldaten sind die Streitkräfte (hinter Vietnam) die größten Südasiens. Die Armee hat davon am meisten profitiert, sie konnte ihre territoriale Präsenz stark ausweiten und kontrolliert nun – mit wenigen Ausnahmen einiger Minderheitsgebiete – fast das gesamte Territorium. Die Modernisierung hat zur Ausbildung verschiedener Interessen und Begehrlichkeiten auf Seiten der Streitkräfte geführt. Durch personelle Aufstockung und durch Rüstungskäufe in China, Russland und Indien hat das Militärregime das korporative Interesse der Streitkräfte befriedigen können. Militärgüter machten Ende der 1990er Jahre rund ein Fünftel der Gesamtimporte aus. Gleichzeitig beliefen sich die Ausgaben im Verteidigungssektor in den 1990er Jahren auf durchschnittlich drei bis vier Prozent des BIP. Der Anteil der Verteidigungsausgaben an den Gesamtausgaben der Regierung ist jedoch mit rund

30 Prozent sehr hoch, insbesondere wenn man ihn mit den Ausgaben für Gesundheit (10 %) und Bildung (2,5 %) vergleicht (Selth 2002: 135).

Mit Hilfe der Modernisierung ist es gelungen, den Dissens in der Armee gering zu halten. Zwar gab es in den Reihen der Armee immer wieder Unstimmigkeiten und Säuberungen – so wurden beispielsweise 2004 Hunderte von Anhängern General Khin Nyunts verhaftet und zu langjährigen Gefängnisstrafen verurteilt. Derartige Auseinandersetzungen sind aber nicht in unterschiedlichen Meinungen über die Rolle der Armee in der Politik begründet, sondern in persönlichen Rivalitäten zwischen einzelnen Generälen, Korruption oder divergierenden wirtschaftlichen Interessen.

Bislang zeigt sich das Militärregime als monolithisches Gebilde, das trotz äußeren Druckes kaum Risse aufweist. Das Militär versteht sich als einzige Institution, die ein Auseinanderbrechen des ethnisch heterogenen Staates verhindern kann. Sie beruft sich auf ihre Rolle im Unabhängigkeitskampf und bei der Nationalstaatsbildung (Bünto 2007). Aufgrund jahrzehntelanger Bürgerkriege gegen die ethnischen Gruppen des Landes sowie der vermeintlichen Schwäche ziviler Regierungen in den 1950er und 1960er Jahren haben die obersten Generäle sehr großes Misstrauen zivilen Politikern gegenüber ausgebildet. Die oberste Militärführung des Landes, die im Wesentlichen durch Krieg und Armee sozialisiert wurde, ist stark nationalistisch orientiert und nach innen gewandt. Die Militärs verfügen über wenig Kontakte zum Ausland, die wiederum auf die asiatischen Nachbarn beschränkt bleiben. Die Militärs stehen einer Öffnung des Landes, Pluralität und Partizipation sehr ablehnend gegenüber. Als Grund für die langjährige innere Geschlossenheit des Militärs lässt sich indes auch die Politik der westlichen Staaten anführen, die durch ihre Stigmatisierungs- und Sanktionspolitik den Korpsgeist der Armee gefördert und deren Bunkermentalität verstärkt hat. Darüber hinaus hat das Militär auch wirtschaftliche Motive im Hinblick auf den Machterhalt.

2.3. *Die wirtschaftliche Basis der Militärs*

Die Involvierung des Militärs in die Wirtschaft des Landes ist fest institutionalisiert. Die Verstaatlichung der nationalen Industrie unter dem Banner des „birmanischen Weges zum Sozialismus“ hat in den 1960er Jahren alle Wirtschaftsunternehmen un-

ter die Kontrolle des Militärs gebracht. Das Militär besetzte die Führungspositionen aller Staatsunternehmen und erhielt damit direkten Zugang zum Reichtum des Landes. Es erkannte 1988 zwar die Schwächen des sozialistischen Systems und leitete nach 1990 eine Abkehr vom Sozialismus ein, die aber nicht zum Rückzug aus der Wirtschaft führte. Seit 1988 wurden eine Reihe von Organisationen geschaffen, welche die wirtschaftlichen Interessen des Militärs verfolgen. Die 1990 geschaffene *Union of Myanmar Economic Holdings Limited* (UMEH) und die *Myanmar Economic Corporation* (MEC) sind große Konglomerate, welche die Dominanz des Militärs in wichtigen Sektoren der Wirtschaft erhalten. Zwar hatte das Militär versprochen, nach 1990 eine Liberalisierung der Wirtschaft einzuleiten. Aufgrund seiner ökonomischen Interessen stagniert diese jedoch seit Jahren. Die Wirtschaftspolitik nach 1988 ist sehr erratisch und richtet sich nicht nach dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen, sondern nach den persönlichen Interessen der Spitzenmilitärs. Dadurch haben eine Reihe hoher Offiziere sehr großen Wohlstand (für sich und ihre Familien) anhäufen können; einige Generäle und die mit ihnen in Verbindung stehenden Unternehmer leben im Luxus. Dies steht in krassem Gegensatz zur zunehmenden Verarmung weiter Bevölkerungskreise (Callahan 2007a: 42).

Zudem haben die Militärs in den Gebieten der ethnischen Minderheiten zahlreiche Abkommen mit den Rebellen über die Nutzung der Bodenschätze abgeschlossen. Die Einnahmen aus Drogenhandel, Diamantenminen oder Holzeinschlag werden zwischen ethnischen Rebellen und Militärs aufgeteilt und stellen so eine wichtige finanzielle Grundlage für die Regionalkommandeure dar (Callahan 2007b).

2.4. *Wirkung in die Zivilgesellschaft hinein – Die USDA*

Darüber hinaus hat die Militärregierung mit der USDA eine Massenorganisation geschaffen, die in die Zivilgesellschaft hineinwirkt. Die USDA wurde 1993 „von oben“ als soziale Organisation geschaffen und sollte Aufgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt übernehmen, wie Infrastrukturaufgaben und Bauprojekte, aber auch Bildungs- und Erziehungsaufgaben. In den letzten Jahren hat die USDA vermehrt politische Aufgaben wahrgenommen, die darauf zielen, das Regime zu stützen. Die obersten

Militärs sind die Patrone der USDA, und auch auf lokaler Ebene stehen zahlreiche Militärs den USDA-Vertretungen vor. Beamte und Studenten sind außerdem Zwangsmitglieder der Vereinigung (NDD 2006: 28). Viele Jugendliche aus den ländlichen Gebieten treten ihr bei, weil sie Bildungsangebote und wirtschaftliche Anreize bereitstellt. Mittlerweile hat die Organisation im ganzen Land Zweigstellen aufgebaut. Mit 22 Millionen Mitgliedern umfasst sie fast die Hälfte der gesamten Bevölkerung. Als Massenorganisation verfügt sie damit über ein Netzwerk, das gesamtgesellschaftlich kontrollierend wirkt und zur Behinderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Demokratieaktivisten eingesetzt werden kann.

In den vergangenen Jahren ist die USDA vor allem durch ihre Angriffe auf Oppositionelle bekannt geworden. Der Übergriff auf Aung San Suu Kyi im Herbst 2003 in Depayin soll von USDA-Einheiten koordiniert und ausgeführt worden sein (NDD 2006). Die USDA organisiert auch Demonstrationen und Kundgebungen, um die Politik des Militärregimes, beispielsweise Massenveranstaltungen für die neue Verfassung. Gerüchten zufolge plant das Militär, die USDA in eine politische Partei umzuwandeln, um auch nach den Wahlen den Machterhalt zu sichern.

2.5. *Mittel des Machterhalts und der Spielraum oppositioneller Kräfte*

Neben der Einschüchterung durch das Militär und Mitglieder der USDA nutzt das Militär auch die Einschränkung der Pressezensur und der Versammlungsfreiheit, um seine Macht zu sichern. Die etwa 100 Presseerzeugnisse des Landes unterliegen der strengen Kontrolle durch das staatliche Zensurbüro (*Press Scrutiny Board*). Laut Berichten der Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen gehört Myanmar weltweit zu den Ländern mit der geringsten Pressefreiheit (2007 auf Platz 164 von 169 Staaten). Die staatliche Presse ist gelenkt und berichtet nur sehr selektiv von politischen Ereignissen. Regelmäßig finden sich hier auch Angriffe auf die Opposition und das westliche Ausland. Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi wird zum Beispiel „Marionette des Westens“ beschimpft. Auch die Nutzung des Internet wird von den Behörden streng überwacht. Mit einer Verbreitung von 0,6 Prozent steht dieses Medium ohnehin nur einer reichen, urbanen Schicht zur Verfügung, dessen

Nutzung darüber hinaus noch äußerst reglementiert ist. Trotz dieser Einschränkungen gelingt es der Militärregierung nicht, die Medien gleichzuschalten und völlig zu kontrollieren (wie dies in totalitären Regimen der Fall ist). Vielmehr finden immer wieder Meldungen der Presseorgane der Exilantengruppen aus Indien (Mizzima), Thailand (Irrawaddy) und Norwegen (*Democratic Voice of Burma* – DVB) ihren Weg ins Land.

Häufig wird auch das Versammlungsverbot (von mehr als fünf Personen) zur kurzfristigen Verhaftung oder längerfristigen Inhaftierung von Oppositionellen eingesetzt. Als oppositionelle Gruppe sind hiervon insbesondere die ehemaligen Studenten der 1988er Generation betroffen. Viele der Studenten, die 1988 auf die Straße gingen und den Rücktritt Ne Wins bewirkten, wurden in der Folgezeit verhaftet und zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. Etliche flohen in den 1990er Jahren ins Ausland. Auch zwei Dekaden nach der Niederschlagung der Demokratieproteste sind die ehemaligen Studenten der 1988er Generation aktiv und machen vereinzelt auf die Lage im Lande aufmerksam. Sie waren es anfänglich, die im Herbst letzten Jahres gegen die Erhöhung der Benzinpreise auf die Straße gingen. Der Unmut sprang jedoch auf die Mönche des Landes über. Die Mönche stellen in Myanmar ein zivilgesellschaftliches Potenzial dar. Sie sind zwar nicht politisch organisiert, können aber in Krisenzeiten durch ihren friedlichen Protest die Herrschaft des Militärs in Frage stellen. Nachdem das Militär in Pakokku im Herbst 2007 mit Gewalt gegen protestierende Mönche vorgegangen war, sprang der Funke auf Yangon über. Dies war der Beginn der so genannten „Safran-Revolution“, ein Zeichen des friedlichen Protestes der Mönche gegen die wirtschaftliche Lage. Nach anfänglichem Zögern seitens des Militärs wurde der Protest niedergeschlagen. Zahlreiche Mönche wurden verhaftet und ins Gefängnis geworfen. Nach der Niederschlagung der friedlichen Revolution wurden die Klöster durchsucht, die Rädelsführer verhaftet und die Netzwerke der Mönche im Untergrund zerschlagen. Seit den Demonstrationen der Mönche hat das Militär seine Sicherheitspräsenz in Yangon verstärkt, um Proteste im Keim ersticken zu können.

Angesichts der massiven Repression bleibt die „organisierte“ Opposition in Myanmar seit Jahren schwach. Die einzig nennenswerte Oppositionspartei ist die NLD. Sie ist seit 1990 ständigen Repressalien ausgesetzt. So wurden viele ihrer Mitglieder unter Druck gesetzt, Parteibüros wurden zeitweise

geschlossen. Zahlreiche NLD-Funktionäre flohen nach den Wahlen 1990 ins Ausland und bildeten dort die Exilregierung der NCGUB (*National Coalition Government of the Union of Burma*). Auch die Führung der NLD wurde im vergangenen Jahrzehnt stark eingeschüchtert. Ihre Führerin, die Tochter des Staatsgründers Aung San, die 1988 aus familiären Gründen nach Myanmar kam, sich an die Spitze der Demokratiebewegung stellte und zu ihrer Ikone wurde, verbrachte zwölf der letzten 18 Jahre im Hausarrest. Erst Ende Mai wurde der Hausarrest für die Oppositionsführerin erneut verlängert. Als Anfang Juni einige NLD-Funktionäre gegen die Verlängerung des Hausarrests protestierten, wurden sie verhaftet. Aufgrund der Unterdrückungsmaßnahmen ist die politische Bedeutung der Opposition stark zurückgegangen. Deren Rolle ist mittlerweile als rein symbolisch einzuschätzen. Die langjährigen Repressalien haben sich auch auf die Opposition selbst ausgewirkt, deren Führung bereits sehr alt ist und über keine Strategien und Verhandlungsalternativen verfügt, um mit dem Militärregime in einen Dialog zu treten. Die Opposition hatte sehr lange an ihrer Hauptforderung festgehalten, die Ergebnisse der Wahlen von 1990 anzuerkennen. Erst auf ihrem Treffen im September 2005, zu dem 60 Vertreter landesweit kommen konnten, wurde diese Haltung aufgegeben. Ein Jahr später bot die Opposition an, die Militärregierung als Interimsregierung anzuerkennen, wenn diese Aung San Suu Kyi aus dem Hausarrest entlasse. Angesichts fehlender Sicherheitsgarantien für die Streitkräfte ist das Militär jedoch bislang nicht auf das Verhandlungsangebot eingegangen. Da die Militärregierung aus einer Politik der Stärke gegenüber der Opposition agieren kann, hat sie ihre politische Agenda vorangetrieben, ohne den Meinungsaustausch mit den ethnischen Gruppen oder der NLD zu suchen.

3. Der von oben gelenkte Übergang zur „disziplinierten“ Demokratie

Erst mit der zunehmenden Konsolidierung seiner Macht und unter großem internationalem Druck hat das Militär mit dem Umbau des Regimes begonnen. Nachdem die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi im Herbst 2003 erneut unter Hausarrest gestellt worden war und daraufhin die internationale Kritik gewachsen war, entwickelte das Militärregime die Formel „Übergang zur disziplinierten

Demokratie“. Nach der Niederschrift der Verfassung und deren Annahme in einem öffentlichen Referendum sollten Wahlen zum nationalen Parlament stattfinden und die Macht sollte an eine zivile Regierung übertragen werden. Die Skepsis auf Seiten der Opposition war jedoch zum damaligen Zeitpunkt groß, da das Militär keinen Zeitplan für den Übergang vorgegeben hatte. Letztlich musste das Regime sein Herrschaftssystem umbauen, weil es lediglich auf Unterdrückung gründete und keine institutionalisierten Kanäle zur Artikulierung verschiedener Interessen vorhanden waren. Mit zunehmenden ökonomischen und sozialen Schwierigkeiten konfrontiert, herrscht in der Bevölkerung latente Unzufriedenheit, die sich schnell in Aufständen Bahn brechen kann. Dies zeigte sich nicht zuletzt bei den Mönchsprotesten im Herbst 2007, auf die das Militärregime mit stärkerer Kontrolle und Repression antwortete. Gleichzeitig wurde der bereits zuvor eingeleitete Umbau des Regimes forciert, der allerdings den Führungsanspruch der Armee festschreibt.

3.1. Der Verfassungsgebungsprozess 1993-2008

1993 setzte das Militär zum ersten Mal eine Nationalversammlung ein, um eine neue Verfassung auszuarbeiten. Diese sollte laut Vorgaben des Militärs die Teilhabe der Streitkräfte in der Politik fortschreiben. 70 Prozent der Delegierten waren vom Militär ausgewählt worden, die übrigen wurden von der Oppositionspartei und den ethnischen Gruppen bestimmt. Auf die Oppositionspartei entfielen lediglich 14 Prozent der Abgeordneten, rund ein Viertel der Delegierten kamen aus den ethnischen Gruppen (wobei zahlreiche von ihnen vom Militär bestimmt waren). Tabelle 1 veranschaulicht die Beteiligung der einzelnen Gruppen an der Nationalversammlung.

Tabelle 1: Teilnehmer der Nationalversammlung 1993-2007

Delegierte	1993	2004	2007
Parteien	49	29	28
Gewählte Abgeordnete	107	15	13
Ethnische Gruppen	215	633	633
Bauern	93	93	93
Arbeiter	48	48	48
Intellektuelle	41	56	56
Beamte in Staatsunternehmen	92	109	109
Andere	57	105	89
Gesamt	702	1.088	1.069

Quelle: Maung Aung Myoe 2007, S. 21.

1995 verließ die NLD die Verfassungsgebende Versammlung, weil sie den Prozess für undemokratisch hielt und dem Militär vorwarf, seine dominante Stellung konservieren zu wollen. Bis dahin hatte die Verfassungsgebende Versammlung 104 Prinzipien der Staatsorganisation erarbeitet. Nach dem Auszug der NLD ruhte der Verfassungsgebungsprozess acht Jahre lang.

Die Nationalversammlung wurde erst durch den im Herbst 2003 verkündeten Fahrplan zur „disziplinierten Demokratie“ wiederbelebt. In vier Sitzungen (2004-2007) wurden die Prinzipien der Staatsorganisation fortgeschrieben. Der gesamte Diskussionsprozess innerhalb der Nationalversammlung war wiederum vom Militär beherrscht. Die Zahl der Delegierten stieg auf 1.088 an, von denen das Militär das Gros bestimmte. Die NLD blieb dem Verfassungskonvent jedoch fern, nachdem ihre Forderung nach Freilassung der unter Hausarrest stehenden Parteispitze (Aung San Suu Kyi und Tin Oo) nicht erfüllt worden war. Auch die *Shan State Party* lehnte die Teilnahme ab. Der Diskussionsrahmen innerhalb des Nationalkonvents war äußerst eng abgesteckt, die Revision grundsätzlicher Punkte war nicht vorgesehen. Das Militär favorisierte hierbei einen Einparteistaat mit einer starken Rolle des Militärs. Zwar legten 13 Waffenstillstandsgruppen 2004 im Konvent Vorschläge für mehr Autonomie ihrer Regionen vor – die Militärregierung verweigerte jedoch eine Diskussion ihrer Grundsätze. Am 4. September 2007 schließlich wurde die Arbeit der Nationalversammlung abgeschlossen.

3.2. Die neue Verfassung und das Referendum vom 25. Mai 2008

Die Richtlinien der neuen Verfassung sehen die Einrichtung eines Präsidialsystems mit einer starken Stellung des Militärs vor. Der Präsident soll von einem Wahlgremium mit starker Repräsentanz des Militärs gewählt werden. Er soll Erfahrungen in Politik, Wirtschaft und militärischen Fragen mitbringen und muss in den vergangenen 20 Jahren in Myanmar gelebt haben. Auch darf er keinen ausländischen Ehepartner haben. Diese Vorschriften schließen die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi (und zahlreiche Exilanten) von der Wahl aus und garantieren, dass der Präsident aus dem Militär kommt oder dem Militär zumindest nahe steht. Der Einfluss des Militärs wird auch dadurch deutlich, dass der Innenminister, der Verteidigungs-

nister und der Minister für die Grenzregionen vom Kommandeur der Streitkräfte ernannt werden. Ein Viertel der Parlamentssitze (rund 110) werden überdies mit Militärs besetzt. Auch auf lokaler und regionaler Ebene sollen Militärs vertreten sein. Im Falle eines Notstands soll der Armeechef weitreichende Ausnahmerechte erhalten. Mit all diesen Befugnissen wird sichergestellt, dass das Militär auch weiterhin eine mächtige Rolle in der Politik spielt. Es wird ein Zwei-Kammer-Parlament geben, das 440 Sitze aufweist. Die Parlamentsabgeordneten können von der Wahlkommission, deren Chef vom Präsidenten ernannt wird, aus dem Amt entfernt werden, wenn ein Prozent der Wahlkreisbevölkerung dies vorschlägt. Die Parteien dürfen sich frei organisieren, müssen jedoch die nationale Einheit als oberstes Ziel anerkennen. Der Staat ist als zentraler Einheitsstaat konzipiert. Zwar wird den ethnischen Gruppen Autonomie zugesprochen, aber ein föderales System wird nicht geschaffen. Besondere Minderheitenrechte sind nicht vorgesehen, Birmanisch wird als offizielle Sprache festgelegt.

Das Referendum über die Annahme der Verfassung wurde von der Militärjunta auf den 25. Mai 2008 festgesetzt. Laut Gesetz durfte die Bevölkerung jedoch nicht über den Verfassungsentwurf diskutieren, sondern sich lediglich in den Staatsmedien darüber informieren, die das Referendum als „historischen Schritt“ bezeichneten und die Annahme als Bürgerpflicht empfahlen. Eine Woche vor dem Referendum wurden große Teile des Irrawaddy-Deltas vom Zyklon Nargis erfasst und weite Landstriche wurden verwüstet. 140.000 Menschen starben, rund zwei Millionen Menschen wurden obdachlos. Trotz dieser verheerenden Naturkatastrophe und starker internationaler Kritik hat das Militär am Referendum festgehalten. Der Oberste Richter des Landes erklärte, dass 92,4 Prozent der 22 Millionen Wahlberechtigten für die neue Verfassung gestimmt hätten. Die Wahlbeteiligung hätte nach offiziellen Angaben bei 99 Prozent gelegen. Die NLD kritisierte das Referendum als undemokratisch. Die Abstimmung sei weder frei noch geheim gewesen. Nach dem Referendum gab die Militärregierung bekannt, im Jahre 2010 Wahlen abhalten zu wollen. Die Armeen der ethnischen Gruppen wurden aufgefordert, ihre Waffen abzugeben und sich in politische Parteien umzuwandeln oder den Polizeikräften des Staates beizutreten. Auch die NLD wurde in den letzten Wochen von der staatlichen Presse dazu aufgerufen, die Wahlergebnisse von 1990 zu vergessen und an den Wahlen 2010 teilzunehmen.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Mit den eingeleiteten Schritten wird kein Übergang zu einem demokratischen System eingeleitet. Stattdessen wird die autoritäre Herrschaft gefestigt und auf eine neue institutionelle Grundlage gestellt. Aus einer Position der Stärke heraus hat das Militärregime einen Wandlungsprozess eingeleitet, ohne oppositionelle Kräfte am politischen Prozess zu beteiligen. Das Militär konnte seine dominante Stellung im parlamentarisch-autoritären Regime schon im Vorwege festschreiben. Es wird nach Maßgaben der neuen Verfassung auch in Zukunft der vorherrschende Akteur im politischen System bleiben, die Regierung stellen und in den Parlamenten vertreten sein. Seine Interessen und seine Stellung in der Wirtschaft des Landes machen es zum einflussreichsten Akteur. Sollte sich die USDA in eine Partei umwandeln, könnte das Militär auch über eine parteipolitische Repräsentation verfügen – jenseits der 25 Prozent an Delegierten, die schon von vornherein aus dem Militär kommen. Damit ändert sich an der Substanz autoritärer Herrschaft nichts, wohl aber an der Form. Ein elektoral-autoritäres Regime wird geschaffen, das sich auf (mehr oder minder freie) Wahlen stützen kann. Wahlen werden eine wichtige Rolle bei der Auswahl des politischen Personals spielen. Durch die (gewählte) Repräsentation anderer gesellschaftlicher Gruppen, einschließlich der ethnischen Gruppen, werden parlamentarische Strukturen eingerichtet, die zu mehr Pluralismus beitragen. Angesichts der großen Dominanz des Militärs im politischen Prozess wird dessen Herrschaft jedoch nicht in Frage gestellt. Der Umbau des Regimes zu einem elektoral-autoritären Regime könnte sich eher stabilisierend auswirken. Im Gegensatz zu anderen Mehrparteienregimen, in denen sich der Parteienwettbewerb als Keimzelle der Demokratisierung darstellt (Köllner 2008), kontrolliert das Militär nach wie vor die Schaltstellen des politischen Systems.

Zur Öffnung des politischen Systems bedarf es vor allem der Freilassung der politischen Gefangenen des Landes, eines Endes der Repressionen gegenüber oppositionellen Gruppen und der Gewährung von mehr Freizügigkeit. Sollten diese Voraussetzungen umgesetzt werden, könnten die neu entstehenden Strukturen sich als Ausgangspunkt einer allmählichen Liberalisierung des autoritären Regimes herausstellen.

■ Literatur

- Bünthe, Marco (2007): Problemstaat Myanmar – Zum schwierigen Umgang mit dem Militärregime, GIGA Focus Asien, Nr. 11.
- Callahan, Mary (2007a): Of kyai-zu and kyet-su: the military in 2006; in: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (Hg.): Myanmar: The State, Community and Environment, Canberra, S. 36-54.
- Callahan, Mary (2007b): Political Authority in Burma's Ethnic Minority States: Devolution, Occupation, and Coexistence, Policy Studies, Nr. 31 (Southeast Asia), Washington DC.
- Geddes, Barbara (1999): What do we know about democratization after 20 years, Annual Review of Political Science, Nr. 2, S. 115-144.
- Köllner, Patrick (2008): Autoritäre Regime – keine weltweit aussterbende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung, GIGA Focus Global, Nr. 6.
- Network for Democracy and Development (NDD) (2006): The White Shirts: How the USDA will become the new face of Burma's dictatorship, Mae Sot.
- Maung Aung Myoe (2007): A Historical Overview of Political Transition in Myanmar since 1988, Asia Research Institute Working Paper Series, Nr. 95, August, Singapore.
- Selth, Andrew (2002): Burma's Armed Forces. Power without Glory, Eastbridge.

■ Der Autor

Dr. Marco Bünthe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asienstudien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratisierungsforschung und politische Konflikte.
E-Mail: buente@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/buente>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Im Forschungsschwerpunkt 2 (Gewalt, Macht und Sicherheit) leitet Marco Bünthe zusammen mit Henner Fürtig die Arbeitsgruppe „Reaktionsmuster von ‚Pariastaaten‘ auf externen Druck: Transformationsresistenz im zwischenregionalen Vergleich“. Daneben ist er Mitglied der Arbeitsgruppe „Autoritäre Regime“ in Forschungsschwerpunkt 1 (Legitimität und Effizienz politischer Systeme).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Bünthe, Marco (2008): Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18, 1, S. 25-51.
- Bünthe, Marco (2007): Problemstaat Myanmar – Zum schwierigen Umgang mit dem Militärregime, GIGA Focus Asien, Nr. 11.
- Bünthe, Marco (2006): Dimensionen sozialer Probleme in Myanmar – ein Überblick, in: Bey, Ulrike (Hg.): Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Myanmar, Asienstiftung Essen.
- Köllner, Patrick (2008): Keine weltweit aussterbende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung, GIGA Focus Global, Nr. 6.
- Lorch, Jasmin (2006): Civil Society under Authoritarian Rule: The Case of Myanmar, in: Südostasien aktuell, Nr. 2, S. 3-39.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg