

nisierungsprozess anmahnte. Ende 2012 formulierte Parteichef Xi Jinping »Chinas Traum« als neue Devise, womit die Parallelität von Erneuerung der Nation sowie Glück und Wohlstand des Volkes gemeint ist.

Zweifelsohne hat der Transformationsprozess gewaltige soziale Verwerfungen mit sich gebracht. Von daher steht auch die neue Führung vor der Aufgabe, sich über weitere Sozialprogramme um die Abfederung der Folgen für sozial Schwache und um eine Umverteilung der Einkommen zu kümmern, damit die Kluft zwischen Arm und Reich – die Kernursache sozialer Spannungen – nicht noch weiter wächst. Im Interesse weiterer sozialer und politi-

scher Fortschritte sind jedoch graduelle politische Reformen auf Dauer unabdingbar. Dies bezieht sich auf die Umsetzung bestehender Gesetze und Bürgerrechte, die Herstellung eines neuen gesellschaftlichen Konsenses und neue Formen gesellschaftlichen und generellen Konfliktmanagements, um ein weiteres Auseinanderdriften der Gesellschaft zu verhindern. Die gesamte Bevölkerung wartet und hofft auf weitere Strukturreformen. Ob die neue Führung diese Balance zwischen allmählichem strukturellen und institutionellen Umbau einerseits und sozialer Stabilität andererseits zu wahren vermag, wird entscheidend für die Entwicklung Chinas im kommenden Jahrzehnt sein. ■

Henning Effner

Myanmars Reformprozess: »Work in progress«

Myanmar durchlebt derzeit einen rasanten politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess, den noch vor wenigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Die Regierung unter Thein Sein hat in einem Eiltempo Reformen vorangebracht, die in ihrer Gesamtheit durchaus positiv zu bewerten sind. Doch auf dem Weg zu einer demokratischen Gesellschaft liegen noch viele Stolpersteine.

Henning Effner

(* 1973) koordiniert seit 2010 die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung für Myanmar.

henning.effner@fes-asia.org



Ausgangspunkt des Wandels waren die Parlamentswahlen im November 2010, die zwar weder frei noch fair waren, aber dennoch das Ende der fast 50-jährigen Militärdiktatur und den Beginn eines Reformprozesses einläuteten. Schon kurz nach seiner Amtsübernahme im Frühjahr 2011 überraschte Myanmars neuer Präsident

Thein Sein die internationale Gemeinschaft mit einer Reihe von Reformschritten: Politische Gefangene wurden freigelassen und der Dialog mit der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi wieder aufgenommen. Die Friedensnobelpreisträgerin wurde aus ihrem Hausarrest entlassen, und ihre Partei – die *National League for Democracy* (NLD) – wieder offiziell zugelassen. Darüber hinaus startete die Regierung 2011 eine neue Friedensinitiative, um die seit Jahrzehnten andauernden Konflikte mit den bewaffneten Widerstandsgruppen der ethnischen Minderheiten zu beenden.

Im Jahr 2012 setzte die Regierung den Reformkurs konsequent fort: Ein neues Versammlungsgesetz wurde verabschie-

det, das erstmals friedliche Demonstrationen erlaubte. Die rigorose Presse-Vorzensur wurde abgeschafft und die Internetseiten ausländischer Exilmedien, die zuvor jahrelang gesperrt waren, freigeschaltet. Im April 2012 trat ein neues Gewerkschaftsgesetz in Kraft, das erstmals seit der Machtübernahme der Militärs im Jahr 1962 die Gründung von Gewerkschaften ermöglichte. Ein weiterer Meilenstein im Reformprozess waren die Nachwahlen zum Parlament, bei denen die NLD unter Führung von Aung San Suu Kyi einen überwältigenden Wahlsieg errang, indem sie 43 von 45 Sitzen gewann. Obwohl das Parlament nach wie vor von ehemaligen Militärs dominiert wird, entwickelt es sich immer mehr zu einem Gegengewicht zur Exekutive und zu einem Forum, in dem offen und kontrovers diskutiert wird. Auch im wirtschaftlichen Bereich wurden im Jahr 2012 wichtige Reformen auf den Weg gebracht: Der Außenhandel wurde liberalisiert, das Wechselkursregime vereinheitlicht, ein neues Investitionsgesetz verabschiedet und die Reform des Finanzsektors in Angriff genommen. Erste Erfolge der wirtschaftlichen Öffnung sind bereits sichtbar: Investitionen aus dem Ausland haben zugenommen, und der Tourismus-Sektor erlebt einen rasanten Aufschwung.

Thein Seins Öffnungspolitik stieß weltweit auf Zustimmung. So entschied die EU im April 2012, ihre Sanktionen gegen Myanmar für ein Jahr auszusetzen. Im April dieses Jahres wurden die EU-Sanktionen dann vollständig aufgehoben – mit Ausnahme des Waffenembargos. Auch die USA haben ihr Sanktionsregime mittlerweile weitgehend gelockert und ihre diplomatischen Beziehungen zu Myanmar intensiviert. Im November 2012 besuchte Barack Obama als erster amtierender US-Präsident das Land. Präsident Thein Sein revanchierte sich mit einem Gegenbesuch in Washington im Mai dieses Jahres, dem ersten Besuch eines birmanischen Staats-

chefs in den USA seit fast 50 Jahren. Präsident Thein Sein ist es somit innerhalb von zwei Jahren gelungen, die internationale Isolation des ehemals geächteten Landes zu beenden.

Myanmar steht erst am Anfang eines langen Weges

Trotz der großen Erfolge und des beachtlichen Tempos des Reformprozesses hat Myanmar weiterhin enorme Herausforderungen zu meistern und bis zur demokratischen Gesellschaft noch einen langen Weg vor sich. Den politischen Institutionen mangelt es nach wie vor an Legitimität, da sie nicht aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen sind. Das Parlament wird von der *Union Solidarity and Development Party* (USDP) dominiert, deren Mitglieder zu einem großen Teil aus Vertretern der ehemaligen Militärregierung bestehen. Eine unabhängige Justiz gibt es nicht einmal in Ansätzen, und eine Reform der korrupten öffentlichen Verwaltung lässt auf sich warten. Das politische Erbe von fünf Jahrzehnten Militärherrschaft wiegt schwer. Autoritäre Strukturen sind derart tief in der Gesellschaft verwurzelt, dass es Zeit brauchen wird, um demokratische Werte und Entscheidungsverfahren zu etablieren.

Die eingeleiteten Wirtschaftsreformen haben zwar zu einem wirtschaftlichen Aufschwung geführt, jedoch ist dieser bisher vor allem auf die Metropole Yangon beschränkt. In den ländlichen Gebieten, in denen noch immer mehr als 75 % der Bevölkerung leben, hat sich hingegen nur wenig verändert. Darüber hinaus kommen im Zuge der politischen Liberalisierung die tiefen Wunden der autoritären Vergangenheit zum Vorschein. Viele ungelöste soziale Konflikte, die während der Militärdiktatur gewaltsam unterdrückt wurden, treten nun ans Tageslicht. Die zahlreichen Demonstrationen gegen illegale Landent-

eignungen, inhumane Arbeitsbedingungen und gegen die verheerenden Auswirkungen großer Energie- und Infrastrukturprojekte verdeutlichen, dass die Menschen nicht länger bereit sind, Ungerechtigkeiten wortlos hinzunehmen. Umso dringender stellt sich die Frage, wie die wirtschaftliche Entwicklung in Zukunft sozial gerecht und inklusiv gestaltet werden kann.

Der steinige Weg zu einem dauerhaften Frieden

Die bei weitem größte Herausforderung des Reformprozesses stellt die Beilegung der seit Jahrzehnten andauernden Konflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten dar, die ca. 40 % der Bevölkerung ausmachen. Die 2011 gestartete neue Friedensinitiative der Regierung kann bereits eine Reihe von Erfolgen aufweisen. So ist es gelungen, im Laufe des Jahres 2012 mit fast allen Widerstandsgruppen Waffenstillstandsabkommen abzuschließen. Es gab jedoch auch herbe Rückschläge, insbesondere in dem im Norden Myanmars gelegenen Kachin-Staat, wo die Kämpfe zwischen der *Kachin Independence Organisation* (KIO) und dem Militär im Jahr 2012 eskalierten. Im Rahmen einer großangelegten Militär-offensive bombadierte die Luftwaffe Stellungen der Rebellenorganisation. Mehr als 100.000 Menschen mussten daraufhin aus den Kampfgebieten fliehen. Erst im Frühjahr dieses Jahres kam wieder Bewegung in die Verhandlungen zwischen Regierung und KIO. Im Juni führten die Gespräche dann zu einem ersten konkreten Ergebnis: Man vereinbarte eine vorläufige Waffenruhe.

Bis zu einem umfassenden Friedensabkommen und einer nachhaltigen politischen Lösung der Konflikte ist es zweifellos noch ein weiter Weg. Die ethnischen Minderheiten streben letztlich eine Verfassungsänderung an, um föderale Struk-

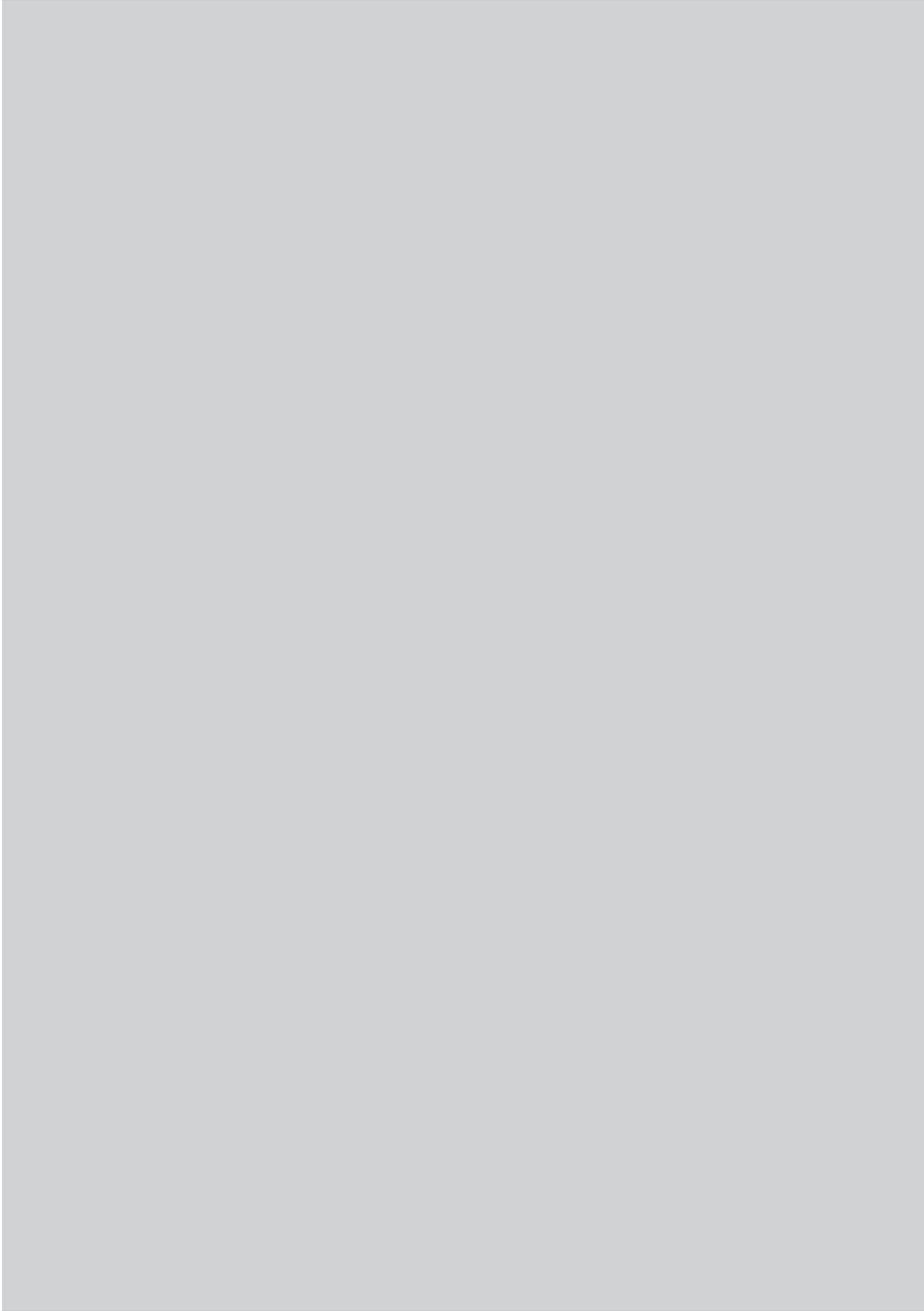
turen zu schaffen, die ihnen größere regionale Autonomie und mehr politische Mitbestimmung gewähren. Darüber hinaus verlangen sie, an den Erlösen aus den in den ethnischen Gebieten geförderten Rohstoffen gerecht beteiligt zu werden. Die Regierung hat sich zwar grundsätzlich bereit erklärt, über diese Fragen zu verhandeln. Wie genau eine politische Lösung aussehen könnte, ist allerdings noch unklar.

Religiöse Konflikte brechen auf

Neben den langjährigen ethnischen Konflikten brechen im Zuge des Liberalisierungs- und Öffnungsprozesses auch religiöse Konflikte auf, die lange Zeit unterdrückt wurden. So kam es im Jahr 2012 wiederholt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den muslimischen Rohingya und den buddhistischen Rakhine, einer ethnischen Bevölkerungsgruppe im Westen Myanmars an der Grenze zu Bangladesch. Mehr als 150 Menschen kamen dabei ums Leben. Zehntausende mussten fliehen und leben seitdem in temporären Flüchtlingslagern, die meisten von ihnen Rohingya.

Der Umgang der Regierung mit der muslimischen Minderheit stieß international auf Kritik. Menschenrechtsorganisationen werfen der Regierung vor, viel zu wenig getan zu haben, um die Gewalt gegen die Rohingya zu stoppen.

Die Regierung Myanmars erkennt die Rohingya nicht als Volksgruppe an, sondern sieht in ihnen illegale Einwanderer, die aus dem Nachbarstaat Bangladesch in den Rakhine-Staat im Westen Myanmars zugewandert sind. Obwohl viele Rohingya schon seit Generationen in Myanmar leben, wird ihnen die myanmarische Staatsangehörigkeit verweigert. In der buddhistischen Bevölkerungsmehrheit ist die Abneigung gegenüber den Rohingya weit verbreitet. Dass dies erhebliches Konflikt-



potenzial birgt, zeigte sich erneut Anfang dieses Jahres, als es auch in anderen Landesteilen zu Übergriffen gegen Muslime kam. Die Gewalt wurde dabei vor allem von radikalen buddhistischen Mönchen geschürt, die sich zum Ziel gesetzt haben, die muslimischen Minderheiten aus Myanmar zu vertreiben.

Das Militär bleibt die mächtigste Institution im Land

Für weiterreichende Fortschritte im Demokratisierungsprozess ist die Beilegung der innerstaatlichen Konflikte unerlässlich, zumal die dominierende Rolle des Militärs im politischen System eng mit den ethnischen Konflikten zusammenhängt. Das Militär sieht es traditionell als seine Hauptaufgabe an, ein Auseinanderbrechen des Vielvölkerstaates zu verhindern. Solange die ethnischen Konflikte nicht gelöst sind, wird man kaum bereit sein, die Vormachtstellung aufzugeben.

Das Militär ist nach wie vor eine Vetomacht, dessen politischer Einfluss verfassungsrechtlich abgesichert ist. 25 % der Sitze im Parlament sind für Vertreter des Militärs reserviert. Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von mehr als 75 %, d.h. sie sind ohne Zustimmung des Militärs nicht möglich. Darüber hinaus ernannt der Oberbefehlshaber der Streitkräfte mehrere Minister, darunter den Verteidigungsminister und den Innenminister. Zwar unterstützt das Militär die Reformpolitik von Präsident Thein Sein, in den Reformprozess ist es jedoch kaum eingebunden. Es unterliegt nur ansatzweise einer zivilen Kontrolle. Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Streitkräfte dauern an, insbesondere in den Gebieten der ethnischen Minderheiten. Dies verdeutlicht, dass es dringend notwendig ist, die internen Strukturen der Streitkräfte zu reformieren und das Militär stärker in den Reformprozess einzubinden.

Die Wahlen 2015 werfen ihre Schatten voraus

Myanmars Reformprozess war bisher eine »Revolution von oben«, initiiert vom Militär, das Thein Sein – der früher selbst als General unter der Militärregierung diente – in 2011 zum neuen Präsidenten auserkor. Nach dem Amtsantritt der neuen Regierung begann der Reformprozess jedoch eine Eigendynamik zu entwickeln und weit über das hinauszugehen, was der ehemalige Militärdiktator Than Shwe mit seinem Konzept einer »disziplinierten Demokratie« ursprünglich im Sinn gehabt hatte. Dies ist vor allem Thein Sein zu verdanken, dessen mutige Reformschritte schließlich auch Aung San Suu Kyi davon überzeugt haben, seinen Kurs zu unterstützen. Seit ihrem ersten Zusammentreffen im August 2011 haben die beiden eine vertrauensvolle Form der Zusammenarbeit entwickelt, die die wohl wichtigste Grundlage für den Erfolg des bisherigen Reformprozesses ist. Eine offene Frage ist allerdings, ob diese Zusammenarbeit auch nach den Wahlen im Jahr 2015 fortgeführt werden wird.

Die Parlamentswahlen im Jahr 2015 könnten sich als kritischer Punkt im Reformprozess erweisen, da sie die politischen Machtverhältnisse grundlegend verändern könnten. Der überwältigende Wahlsieg der NLD bei den Nachwahlen zum Parlament im April 2012 hat verdeutlicht, dass Aung San Suu Kyi in der Bevölkerung über einen sehr starken Rückhalt verfügt. Angesichts ihrer enormen Popularität ist davon auszugehen, dass die NLD in 2015 einen klaren Wahlsieg erringen wird, sofern die Wahlen frei und fair verlaufen. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament würden sich folglich radikal zugunsten der NLD verändern. Noch ist unklar, ob die derzeitige politische Führung und das Militär bereit sind, dies zu akzeptieren. Sie befürchten, durch eine Machtübernahme durch die NLD die Kontrolle über den Reformprozess zu verlieren.

Aung San Suu Kyi ist sich dieser Problematik bewusst. Sie ist daher um eine Annäherung an das Militär bemüht, die auch deshalb notwendig ist, weil Aung San Suu Kyi ohne Zustimmung des Militärs nicht zur Präsidentin gewählt werden kann. Laut Verfassung dürfen nämlich Staatsbürger, deren Familienangehörige eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen oder besessen haben, nicht Präsident werden. Da Aung San Suu Kyi mit einem Ausländer verheiratet war, ist sie folglich nicht für das Amt des Staatspräsidenten qualifiziert. Es bedürfte einer entsprechenden Verfassungsänderung, die nur mit der Zustimmung des Militärs durch das Parlament gebracht werden kann. Aung San Suu Kyi drängt daher bereits

jetzt auf eine Änderung der Verfassung, jedoch ist unklar, ob es noch vor den Wahlen in 2015 dazu kommen wird. Das Militär und die USDP würden einer Verfassungsänderung vermutlich nur zustimmen, wenn diese Teil einer breiteren politischen Übereinkunft wäre, die sicherstellen würde, dass ihre Interessen auch nach einer Machtübernahme durch die NLD gewahrt blieben. Wie eine derartige Übereinkunft aussehen könnte, ist noch unklar. Allerdings gibt es in der NLD offenbar bereits Überlegungen, nach den Wahlen in 2015 eine Koalitionsregierung mit der USDP zu bilden. Dies sind positive Anzeichen, die darauf hindeuten, dass die notwendigen politischen Kompromisse möglich sind. ■

Matthias Heise

Islam trifft Demokratie – das Beispiel Indonesien

Indonesien ist das größte muslimisch geprägte Land mit einer demokratischen Verfassung. Wie hier beides miteinander vereinbart wird und wo dabei die Schwierigkeiten liegen, wird im Folgenden skizziert.

Rein theoretisch – und damit jenseits aller Vorurteile – sind Islam und Demokratie zunächst einmal kompatibel. Auf der einen Seite steht eine Herrschaftsform, auf der anderen Seite eine Glaubensauslegung, die zu den drei großen monotheistischen Weltreligionen gehört. Annehmbar ist, dass jedwede Form der Herrschaftsausübung mit verschiedenartigen Glaubensrichtungen frei kombinierbar ist. Sowohl die christlichen als auch die islamischen Gemeinschaften greifen auf einen Wertekanon zurück, der sowohl mit charismatischen (Max Weber) als auch legalen, kollektiven Formen der Herrschaftsausübung, wie jener der Demokratie, einhergehen kann. Doch alle Theorie bliebe bekanntlich grau, würde sich das Verhältnis von Islam und Demokratie nicht an einem



Matthias Heise

ist Promotionsstipendiat und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Philosophie und Politikwissenschaft der TU Dortmund. Kürzlich hat er den Band *Indonesia's Search for Democracy. Political, Economic, and Social Developments* (Nomos 2013) herausgegeben.

matthias.heise@tu-dortmund.

realen Beispiel illustrieren lassen: Indonesien, das größte muslimisch geprägte Land der Erde mit schätzungsweise 250 Millionen Einwohnern, besitzt eine demokratische Verfassung.

Die junge indonesische Republik erlebte ihre demokratische Renaissance mit dem Systemumbruch 1998. Demokratie ist für Indonesien kein Fremdwort. Im Gegenteil, das Land blickt auf eine demokratische