

FÖDERALISMUS IN MYANMAR – EIN PROJEKT MIT OFFENEM AUSGANG

|| Roland Sturm / Achim Munz

Zur Ausgangslage

Am 8. November 2015 fanden in Myanmar¹ die Wahlen statt. Das Militär (Tatmadaw) dominierte bis vor den Wahlen Parlament und Regierung. Tiefgreifende Verfassungsänderungen vor der Wahl und während der Übergangsperiode fanden nicht statt.² Fragen der Durchsetzung einer föderalen Verfassung werden sich deshalb frühestens ab Mai 2016 stellen, wenn die neue Regierung im Amt ist. Dennoch ist es aus mindestens zwei Gründen nicht müßig, sich mit der Föderalisierung Myanmars zu befassen. Erstens haben sich alle relevanten politischen Formationen in Myanmar, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und mit teilweise deutlich unterschiedlichem Föderalismusverständnis für eine föderale Verfassung für Myanmar ausgesprochen. Diese Feststellung trifft allerdings nur zu, wenn man jene, vor allem den Militärs nahestehenden Kräfte hinzuzählt, die die jetzige Verfassung der Republic of the Union of Myanmar schon als föderale verstehen. Zweitens hat im Lande eine mit großen Erwartungen befrachtete Föderalismusdiskussion begonnen, wobei dem Föderalismus sogar zugetraut wird, ein Rahmen zu werden, innerhalb dessen die weiter anhaltenden bewaffneten Auseinandersetzungen mit ethnischen Gruppen befriedet werden können.

Von Beginn seiner eigenständigen Staatlichkeit an wird Myanmar (damals noch Burma, unabhängig 1948) geprägt durch die widerstrebenden Ziele, die Einheit und Unabhängigkeit des Landes zu sichern (zunächst vor allem gegen die britischen Kolo-

nialherrn), und dem Wunsch nach Autonomie seiner Nationalitäten. Für viele der Nationalitäten ist das Panglong-Abkommen von 1947³ zu einem Referenzdokument geworden, das ihnen aus ihrer Sicht innere Autonomie und Staatlichkeit gewährt. Das ist das Föderalismusversprechen, an dem sie sich orientieren. Für die Militärs war der Erhalt der Landeseinheit ausreichende Legitimation für die Machtübernahme 1962 und ein diktatorisches Regime bis 2011. Föderalismus war für die ethnischen Minderheiten Myanmars eine Freiheits-, für die Militärs eine Spalterparole. Letzteres änderte sich erst mit dem Demokratisierungsprozess⁴ im Lande. Nun ließ auch das herrschende Militär zu, dass das Thema „Föderalismus“ öffentlich diskutiert wurde. Das Panglong-Abkommen dient vor allem den ethnischen Minderheiten als Legitimation für ihre Forderung nach einer föderalen Ordnung, die ihnen Selbstregierung, Kontrolle über Bodenschätze und eigene bewaffnete Streitkräfte garantiert. Das Abkommen nennt den Begriff Föderalismus nicht, auch wenn es eine föderale Ordnung impliziert. Der hohe politische Stellenwert des Abkommens erklärt sich auch durch die Tatsache, dass von burmesischer Seite General Aung San als Vertreter der Interimsregierung Burmas dieses Dokument mit den Vertretern der Kachin, Chin und Shan unterzeichnete. General Aung San ist als Vorkämpfer für die Unabhängigkeit Burmas und wegen seiner frühen Ermordung 1947 zum Volksheld geworden. Er ist der Vater der langjährigen Oppositionsführerin⁵, NLD Generalsekretärin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi.

Der Föderalismus gehört zu einem Modernisierungspaket mit den Säulen Marktöffnung, Demokratie und Partnerschaft mit den USA. Letztere sehen seit den Zeiten von Hillary Clinton als Außenministerin Myanmar als „ihren“ Demokratisierungserfolg. Dies wurde auch unterstrichen durch die zwei Besuche von Präsident Obama (2014 und 2015) und seine demonstrativen Auftritte mit Aung San Suu Kyi. Auch wenn das Thema Föderalismus hierbei keine Rolle spielte, hat der „föderale“ Vorbildcharakter der USA eine legitimatorische Bedeutung für Föderalismusdebatten im Lande.

Der Föderalismus ist aber weder für die ethnisch burmesisch dominierte und gegenwärtige Regierungspartei National League for Democracy (NLD) noch für die aus dem Militär stammende gegenwärtige Oppositionspartei Union Solidarity and Development Party (USDP) erste Priorität. Die NLD möchte in erster Linie die Hürden beseitigen, die eine Präsidentschaft Aung San Suu Kyis verhindern. Konkret heißt dies das Streichen von Artikel 59 (f) der Verfassung⁶, der es Personen mit Verbindungen zur ausländischen Staatsangehörigkeit untersagt, Präsident oder Vizepräsident Myanmars zu werden. Eine solche Verfassungsreform hat nicht nur politische Hürden angesichts der bis vor den Wahlen vorherrschenden schwachen Repräsentation der NLD im Parlament, sondern auch rechtliche, die momentan auch der Einführung einer föderalen Ordnung entgegenstehen.

Der Prozess der Verfassungsreform ist in den Artikeln 433 bis 436 der Verfassung geregelt. Dieser sieht unterschiedliche Regeln für die Umgestaltung des Verfassungskerns (eine Auflistung der entsprechenden Artikel findet sich in Artikel 436) einerseits und für die Veränderung weniger wichtiger Verfassungsbestimmungen andererseits vor. Zu den besonders geschützten Artikeln des Verfassungskerns gehören auch solche, die für die Umgestaltung der Verfassung in eine föderale von besonderer Bedeutung sind. Für die Veränderung weniger wichtiger Verfassungsbestimmungen ist eine Zustimmung von mehr als 75 Prozent der Abgeordneten

in der Pyidaungsu Hluttaw (gemeinsame Sitzung beider Häuser des Parlaments) erforderlich. Da 25 Prozent der Abgeordneten nicht gewählt, sondern vom Militär rekrutiert werden, hat das Militär selbst bei weniger wichtigen Verfassungsänderungen ein absolutes Veto.

Wenn es um die Kernelemente der Verfassung geht, ist neben der 75 Prozent plus Zustimmung noch ein landesweites Referendum erforderlich. Die Hürde, die hier zu nehmen ist, ist die erforderliche Zustimmung zur geplanten Verfassungsänderung von mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten (nicht der Abstimmenden!). Einer umfassenden Umgestaltung der Verfassung steht also eine Hürde gegenüber, die etwa so hoch ist wie ein kompletter verfassungspolitischer Neustart, der den weitgehenden Rückzug des Militärs aus der Politik zur Voraussetzung hätte. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass das Militär Verfassungsänderungen nicht prinzipiell ablehnt. Regierung und Parlament setzten 2013 ein Parliamentary Joint Committee for Review of the 2008 Constitution (PJCRC) ein, das Vorschläge für Verfassungsreformen aus dem Parlament und dem Volk sammelte. Bezüglich des Föderalismus war vom PJCRC zu hören, es sei notwendig „to avoid the extremes of over-centralisation and over-decentralisation“.⁷ 2014 ernannte das Parlament ein Committee for the Implementation of the 2008 Constitution Amendment (CICA), das sich über mögliche verfassungsändernde Gesetzesvorschläge einigen sollte, bisher ohne für die Föderalismusdiskussion relevante Ergebnisse.

Kompliziert wird die Ausgangslage für Föderalismusreformen in Myanmar zusätzlich durch mit wirtschaftlichen Interessen eng verwobenem ethnischem und religiösem Nationalismus, der bisher keinen umfassenden Waffenstillstand erlaubte. Die Regierungspartei NLD sieht den Föderalismus vor allem im Zusammenhang mit einem Ausgleich mit den ethnischen Gruppen und ihren Forderungen.⁸ Es gibt keinen Waffenstillstand mit der Kachin Independence Army (KIA), nachdem 2011 eine vorherige

17-jährige Waffenruhe gebrochen wurde. Aus Sicht der Kachin Independence Organisation (KIO) stellt sich die Frage nach einer Staatsreform ganz grundsätzlich. Einer ihrer Sprecher (Lbang Toi Oyi Sa) meint: „The Myanmar government can't even control its own territory, so it would be a fairy tale if it could quickly bring progress and reform to our region.“⁹ Im Kachin State haben sich bewaffnete Milizen mit chinesischen Firmen zusammen getan und profitieren von dem Zustand der Gesetzlosigkeit. Für solche Kombattanten ist der Föderalismus nur interessant, wenn er ihnen ökonomischen Spielraum verspricht.

2014 kündigten die politisch wichtigsten bewaffneten ethnischen Gruppen an¹⁰, eine Federal Union Army zu gründen. Beteiligt sind u.a. die KIA, Teile der Karen National Liberation Army (KNLA), die Pa-O National Liberation Organisation und die Shan State Army-North. Nicht beteiligt sind unter anderem die United Wa State Army, die Shan State Army-South und die Mongla Miliz. Das vorgeschlagene Modell der Federal Union Army mit einer Quotenregelung für die Beteiligung ethnischer Minderheiten wird von den beteiligten Gruppen als Weg gesehen, eine gemeinsame Landesarmee zu gründen, in die sich auch die Tatmadaw eingliedern kann. Das Modell greift zurück auf die britische Kolonialzeit, in der die Armee des Landes aus ethnischen Einheiten zusammengestellt wurde. 1947 löste sich diese Armee auf, und es begann der ethnisch organisierte Bürgerkrieg im Land. Föderalismus und innerer Friede sind nicht zu trennen. Auch die militärische Friedenslösung hat eine föderale Komponente, was die Haltung der Tatmadaw im Parlament mit beeinflusst. Welche Übergangslösungen hier gefunden werden können, ist noch offen. Das Militär lehnt bisher die Idee einer föderalen Armee ab. Es kann sich nach einem Friedensschluss die ethnischen Armeen als Grenztruppen der regulären Armee Myanmars vorstellen.¹¹ Die Umwandlung der Streitkräfte der ethnischen Minderheiten in Polizeikräfte, in von ihnen kontrollierten Gliedstaaten, ist ein Kompromissvorschlag, der allerdings bereits Frie-

den und Föderalismus voraussetzt. Nicht eingeschlossen in föderale Reformüberlegungen ist die Lage der islamischen Rohingyas an der Grenze zu Bangladesh. Sie gelten als staatenlos, auch wenn sie auf dem Territorium Myanmars seit Generationen leben.

Wie föderal ist die Verfassung von 2008?

Dies ist keine verfassungsvergleichende, sondern eine hoch politische Frage. Je nachdem, wie sie beantwortet wird, fällt die Ausrichtung der Strategie zur Föderalisierung Myanmars aus. Noch wenig differenziert lassen sich ein Prozess der top-down und ein Prozess der bottom-up Föderalisierung unterscheiden. Beide Prozesse sind inkompatibel, wenn auch in der Praxis nicht unvereinbar. Inkompatibel ist vor allem das unterschiedliche Föderalismusverständnis, das beiden zugrunde liegt. Der bottom-up Prozess verbindet den Föderalismus mit Subsidiarität und Demokratie, der top-down Prozess verbindet den Föderalismus mit Dezentralisierung, Zugeständnissen an politische Gegner und im günstigen Fall mit zentralstaatlicher Effizienz. Marcus Brand, ein österreichischer Jurist, setzt sich schon lange für einen Reformprozess in Myanmar ein, der sich am top-down Ansatz orientiert.¹² Er argumentiert, dass die wichtigsten Elemente einer föderalen Verfassung in dem Verfassungsdokument von 2008 bereits vorhanden sind. Es bedürfe nur noch deren Ausfüllung, in erster Linie durch mehr Dezentralisierung in der Praxis. Sein Föderalismusbegriff orientiert sich an den formalen Ausprägungen des Föderalismus, die er für geeignet hält, von oben inkremental für Beteiligungswünsche geöffnet werden zu können. Nicht zufällig benutzt er die Begriffe „devolution“ und Dezentralisierung fast synonym mit dem Föderalismusbegriff.

Es ist nicht zu leugnen, dass die These von der eigentlich schon verwirklichten oder ohne größere Veränderungen verwirklichtbaren föderalen Verfassung in Myanmar für die Tagespolitik Attraktivität besitzt. Aus der Sicht der neuen Regierung (NLD) von

Myanmar, aber auch aus Sicht der alten Regierung (USDP), beispielsweise, ist der inkrementale Verfassungswandel von oben und damit ein zentralstaatlich steuerbarer eine attraktive Option. Der ausgehende Präsident Thein Sein argumentierte in einer Rede im Mai 2013 an der Johns Hopkins Universität: „Our goal cannot be less than sustainable peace. It will mean compromise. It will mean the further devolution of power to the state and regional levels.“¹³ Thein Sein hat als unmittelbares Gestaltungselement in seinem Präsidentenamt einen eigenen Minister für state/region-Angelegenheiten. In föderalen Staaten ist aber ein Ländermanagement durch das Amt des Staats- oder Regierungschefs nicht vorstellbar.

In der Föderalismusdebatte im Lande – wird sie auf Englisch geführt – gehen die Begriffe „federalism“, „decentralisation“ und „devolution“ häufig durcheinander. Für Aung San Suu Kyi¹⁴ ist die Begriffstria eine Art Reihenfolge zentralstaatlicher Konzessionen beginnend mit Dezentralisierung über Devolution bis hin (in weiterer Ferne) zum Föderalismus. Auch wenn die ethnische Mehrheit der Burmesen sich mit dieser Idee anfreunden kann, was angesichts der noch wenig entwickelten regionalen politischen Kultur in ihren Territorien gegenwärtig nicht ganz unwahrscheinlich ist, wird sich keine der ethnischen Minderheiten damit abfinden können, sich mit Konzessionen eines Zentralstaats abzugeben, der ohne weitreichende Verfassungsreform nicht der ihre werden kann.

Dennoch lohnt es sich, die Verfassung von 2008 auf ihren „föderalen“ Gehalt hin genauer zu durchleuchten. Ohne Referenz zur alten Verfassung wird Neues nicht entstehen. Die territoriale Gliederung des Landes, die die Verfassung vorsieht, ist die eines asymmetrischen Föderalismusmodells auf ethnischer Grundlage. Artikel 9 der Verfassung unterteilt Myanmar in sieben „regions“ im burmesischen Kernland und sieben

ethnisch-basierte „states“ an den westlichen und östlichen Grenzen Myanmars mit de jure gleichem Status. Hinzu kommen laut Artikel 55-56 der Verfassung fünf „self-administered zones“ und eine „self-administered division“, die auf ethnischer Basis Gebiete innerhalb der states und regions abgrenzen. Ethnische Bezüge haben der Rakhine-Staat, der Chin-Staat, der Kachin-Staat, der Shan-Staat, der Kayah-Staat, der Kayin-Staat und der Mon-Staat. „Regions“ im Sinne der Verfassung sind Sagaing, Tanintharyi, Ayarwaddy, Yangon, Bago, Magway und Mandalay. Eine der self-administered zones, die der Naga, liegt in der Sagaing Region. Die vier weiteren self-administered zones der Danu, der Kokang, der Pa-O und der Pa-Laung, sowie die self-administered division der Wa liegen im Shan-Staat. De facto haben wir es mit 14+6 Verwaltungseinheiten zu tun, die sich der Zentralstaat geschaffen hat, um möglichst wenig Friktionen bei der Verwaltung des Landes hervorzurufen. Self-administered zones werden im Shan Staat weniger positiv gesehen als von der Zentralregierung. Der Vorsitzende der Shan Nationalities League for Democracy, U Khun Tun Oo, beispielsweise, sagte im Interview mit Mizzima News¹⁵, Yangon: „You know the government slogan is to uphold the sovereignty of the Union. But in Wa self-administered zone, for example, there is no central authority, no banking, no judiciary, no police station, no doctors, no hospital, no schooling – and they use Chinese currency. The central authorities cannot even go there. They gave the Naga a self-administered zone. The Kachin population is much lower, but it has a state. The Pa-O demand a state. The government themselves are slicing the Shan State and slicing the Union. It is a big mistake.“

Tabelle 1: Die Verwaltungseinheiten Myanmars (nur regions/states)

Regions and states	Districts	Townships	Bevölkerung (tlw. geschätzt) in Mio.	Bevölkerung pro Quadratkilometer
Kachin	4	18	1,7	19
Kayah	2	7	0,3	24
Kayin	4	7	1,6	52
Chin	3	9	0,5	13
Sagaing	9	37	5,3	57
Tanintharyi	3	10	1,4	32
Bago	4	28	4,9	124
Magway	5	25	3,9	87
Mandalay	7	28	6,1	200
Mon	2	10	2,1	167
Rakhine	5	17	3,2	87
Yangon	4	45	7,4	716
Shan	14	55	5,8	37
Ayarwaddy	6	26	6,2	177
Nay Pyi Taw	2	8	1,2	164
UNION	74	330	51,4 (Rundung)	76

Quelle: The Republic of the Union of Myanmar (2015): The 2014 Myanmar Population and Housing Census, The Union Report, Census Report Volume 2, URL http://countryoffice.unfpa.org/myanmar/2014/01/21/8918/census_printed_materials/ [15.01.2016].

Asymmetrien können den Föderalismus, wie wir aus europäischen und nordamerikanischen Erfahrungen wissen, durchaus stabilisieren. Sprengstoff entsteht, wenn aus Verwaltungseinheiten auf ethnischer Grundlage föderale Gliedstaaten werden. Denn jetzt geht es um Autonomie, Kompetenzen, Identität und im Falle Myanmars auch um die Kontrolle über Bodenschätze und Streitkräfte. 2014 waren die ethnischen politischen Parteien mit 43 Sitzen (zehn Prozent) in der ersten Kammer vertreten und mit 29 Sitzen (13 Prozent) in der zweiten. Auf der subnationalen Ebene stellen die ethnischen politischen Parteien 106 von 883 Abgeordneten (= zwölf Prozent).¹⁶ Nach den Wahlen im November sind die ethnischen Parteien mit 39 Sitzen (8,9 Prozent) in der ersten Kammer vertreten und mit 21 Sitzen (9,4 Prozent) in der zweiten. Wie hilfreich ist eine Unterscheidung zwischen regions und states? Werden sich die Identitätsenklaven in self-administered areas mit einem minderen Status zufrieden geben? Wie wird es den nicht der Titularnation angehörenden Ethnien ergehen, wenn der Föderalismus auf

ethnischer Basis Gliedstaaten einrichtet? Im Shan State, beispielsweise, der hier pars pro toto genannt werden soll, finden sich als weitere Nationalitäten u.a. die Pa-O, die Intha, die Danu, die Lahu, die Lisu und die Ta'ang. Für einen Übergang vom ethnischen zum Territorialprinzip als Grundlage des Föderalismus in Myanmar, symbolisch z.B. durch das Ersetzen der ethnisch gefärbten Namen der Territorien durch geographische, gibt es derzeit allenfalls schwache politische Unterstützung. Es gibt Stimmen für weniger Gliedstaaten in Myanmar (z.B. acht unter Berufung auf die Panglong-Verhandlungen), aber auch für mehr, um das ethnische Prinzip noch radikaler durchzusetzen. Die Verfassung (Artikel 52, 53, 55) gibt das Letztentscheidungsrecht zur Änderung der Grenzen der territorialen Gliederung Myanmars dem Präsidenten und dem nationalen Parlament (mit der Mehrheit von mehr als 75 Prozent der Abgeordneten).

Nach Artikel 248 der Verfassung Myanmars werden die Verwaltungschefs der regions/states nicht von den gewählten Regionalversammlungen gewählt. Regions/states

haben keine eigene Staatsqualität und daher auch keine Verfassung. Die Existenz von regionalen Parlamenten ist kein Ausdruck von regionaler Autonomie, aber zumindest als deren Vorstufe eine institutionelle Hülle, die aber unter den heutigen Umständen der Machtlosigkeit und finanziellen Abhängigkeit der regions/ states von der Zentralregierung nicht mit echtem politischen Leben gefüllt werden kann. Der Chief Minister wird vom Präsidenten Myanmars ernannt. 2011 waren zehn der 14 Chief Minister frühere Militärs, ein weiterer ein noch aktiver General. Alle Chief Minister gehörten der alten Regierungspartei USDP an.¹⁷ Unter der neuen NLD Regierung werden alle Chief Minister sehr wahrscheinlich auch von der NLD gestellt. Die NLD hat zudem nun eine Mehrheit in zwölf der 14 region/ state Parlamenten. Parteipolitisch entsteht so ein weitgehender Unitarisierungseffekt, der sich auch bei der Ernennung von Kabinettsmitgliedern beobachten lässt. Von den 169 Mitgliedern regionaler Kabinette gehörten 2011 117 der USDP und 14 dem Militär an.¹⁸ Im neuen regionalen Kabinetten wird die NLD die USDP Positionen weitgehend austauschen und die dominante Partei sein. Das Militär wird seine Kabinettsposten beibehalten.

Der Präsident muss der Aufgabenverteilung in der Regionalregierung ebenso zustimmen wie der Zahl der dort agierenden Minister. Der Vorschlag für die Ministerliste kommt vom Chief Minister. Die subnationalen Parlamente können diesen nur zurückweisen, wenn sie darlegen können, dass ein Minister den in der Verfassung spezifizierten Forderungen nicht entspricht. Beim Vorschlag seiner Minister ist die Auswahl des Chief Ministers nicht auf die Abgeordneten des Regionalparlaments beschränkt. Die Minister in den states/regions verfügen aber über keine eigenen Ministerien. Ihre Ansprechpartner sind die Niederlassungen der nationalen Ministerien in den states/regions. Die politische top down-Kontrolle der öffentlichen Verwaltung auf der subnationalen Ebene widerspricht föderalen und demokratischen Grundprinzipien und ist durch Inkrementalismus nicht zu

heilen. Neben dem top down-Zugriff von Militär und Politik unitarisiert auch der Aufbau des civil service der öffentlichen Verwaltung, föderale Strukturelemente. Die regions/states haben keinen eigenen öffentlichen Dienst. Nach den Artikeln 257 und 290 der Verfassung von Myanmar übernimmt das landesweite General Administration Department, welches dem Ministry of Home Affairs untersteht, einen Großteil der subnationalen Verwaltungsaufgaben.¹⁹ Es ist bezeichnend für den top down approach der Zentralregierung, dass sie als Mittel zur Stärkung der subnationalen Einheiten die Dezentralisierung nationaler Ministerien und nicht die Einrichtung subnationaler Verwaltungen betreibt. Unter der direkten Jurisdiktion des Präsidenten steht nach den Verfassungsartikeln 284-287 als „union territory“ die Hauptstadt Nay Pyi Taw. Er ernennt einen Rat für deren Verwaltung ohne gewählten Unterbau.

Top down ist, was beim Fehlen von Länderverfassungen nicht überrascht, auch die Aufgabenverteilung zwischen Zentralregierung und regions/states geregelt. Die Verfassung (Artikel 250) fordert von den Regierungen der regions/states sogar, der nationalen Regierung zu helfen, den inneren Frieden zu wahren. Die Kompetenzen der regions/states und self-administered areas werden in einem Anhang zur nationalen Verfassung aufgelistet: Schedule One für die Union Legislative List (national); Schedule Two enthält die Region oder State Legislative List und Schedule Three diejenige für die self-administered areas. Die Union List ist bei weitem die umfangreichste. Wichtig ist, dass die Allzuständigkeitsvermutung bei diesem top down-Staatsaufbau beim Zentrum angesiedelt ist und nicht, wie es dem Subsidiaritätsprinzip entspräche, in den Gliedern des Staates (Artikel 98 der Verfassung). Deren Zuständigkeiten sind extrem kleinteilig und immer wieder mit dem Verweis auf ihre Grenzen durch nationale Gesetzgebung versehen. Die Wahrnehmung subnationaler Kompetenzen verbleibt unter der Oberaufsicht zentralstaatlicher Ministerien. Die Liste der subnationalen Gesetzge-

bungskompetenzen ist relativ umfangreich, wobei allerdings im internationalen Vergleich die fehlende Unterscheidung zwischen kommunalen und Länderaufgaben auffällt. Weitgehend bedeutungslos bleiben die regionalen Parlamente. Auf dem Weg zum Föderalismus ist deshalb zunächst weniger die Kompetenzverteilung zwischen

dem Zentralstaat und seinen Gliedern das Hauptproblem als vielmehr die bisher nicht vorhandene Möglichkeit demokratisch legitimer Entscheidungen und das Fehlen einer kompetenten und effizienten Willensbildung in regionalen Parlamenten, sowie einer schlagkräftigen Regionalverwaltung.

Tabelle 2: Kompetenzverteilung nach region/state und self-administered areas

Region/state	Self-administered areas
<i>1. Finance and Planning:</i> budget; fund; Land revenue, excise duty (not including narcotic drugs and psychotropic substances); municipal taxes such as taxes on buildings and lands, water, streetlightings and wheels; services of the regions/states; sale, lease and other means of execution of property of the region or states; disbursement of loans from the region/state funds; investment from the funds; local plan, small loans business	1. Urban and Rural Projects
<i>2. Economic sector:</i> economic matters in accord with national law; commercial matters in accord with national law; co-operative matters in accord with national law	2. Construction and the Maintenance of Roads and Bridges
<i>3. Agriculture and Livestock Breeding:</i> agriculture; protection against and control of plants and crop pests and diseases; systematic use of chemical fertilizers and systematic production and use of natural fertilizers; agricultural loans and savings; dams, embankments, lakes, drains and irrigation works managed by the regions/states; fresh water fisheries; livestock breeding and systematic herding in accord with national law	3. Public Health
<i>4. Energy, Electricity, Mining and Forestry:</i> medium and small scale electric power production and distribution managed by regions/states and without any link to the national power grid; salt and salt products; cutting and polishing gem stones; village firewood plantation; recreation centers, zoological garden and botanical garden	4. Development Affairs
<i>5. Industry:</i> other than those mentioned for the Union level; cottage industries; fire brigade; working hours; resting-hours, holidays, occupational safety; trade disputes; social security; labour organizations: literature, dramatic arts, music, traditional arts and crafts, cinematographic films and videos, registration of births and deaths	5. Prevention of Fire Hazard
<i>6. Transport, Communication and Construction:</i> ports, jetties and pontoons; roads and bridges; systematic running of private vehicles	6. Maintenance of Pasture
<i>7. Social Sector:</i> traditional medicine within Union law; social welfare works; preventive and precautionary measures against fire and national disasters; stevedoring; preservation of cultural heritage; museums and libraries; theatres, cinemas and video houses; exhibitions	7. Conservation and Preservation of Forest
<i>8. Management:</i> development matters; town and housing development; honorary certificates and awards	8. Preservation of Natural Environment in Accord with Law Promulgated by the Union
	9. Water and Electricity Matters in Towns and Villages
	10. Market Matters of Towns and Villages

Ähnlich wie die Kompetenzausstattung von region/states kann das Zweikammerparlament Myanmars nur begrenzt als föderalismuskompatibel angesehen werden. Der formalen Passform fehlt wegen der Zusammensetzung der Kammer die entscheidende demokratische Komponente. In der Zweiten Kammer (Amyotha Hluttaw) sitzen 224 Abgeordnete nach dem Senatsprinzip: Zwölf für jede region und jeden state, einer von jeder self-administered area und die Militärs (25 Prozent). Die Zweite Kammer ist also eine „Länderkammer“. Sie hat das Recht zur Gesetzesinitiative, aber keinen geschützten Raum (ein Vetorecht) bei Länderangelegenheiten. Nach dem heutigen Wahlmodus bestimmt Parteipolitik die Zweite Kammer, was Auseinandersetzungen föderaler Art, wie die internationale Erfahrung zeigt, entgegenwirkt. Aber selbst wenn die Zweite Kammer in Konflikt mit den Gesetzgebungsvorhaben der Ersten Kammer (Pyithu Hluttaw) geriete, hätte dies im Endeffekt wohl keine Auswirkungen. Konflikte zwischen beiden Kammern werden in einer gemeinsamen Sitzung, also im Gesamtparlament (Pyidaungsu Hluttaw), gelöst, wo die Vertreter von regionalen Interessen angesichts der Größe der Ersten Kammer (440 Abgeordnete) in der Minderheit bleiben dürften. Damit erfüllt die Zweite Kammer insgesamt neben dem Demokratiekriterium auch die Kriterien des Schutzes nationaler Minderheiten und regionaler Interessen nicht.

Die Finanzverfassung

Die subnationalen Parlamente und Regierungen in Myanmar haben die Haushaltsverantwortung und können Subventionen vergeben. Sie können allerdings nach den Buchstaben der Verfassung (Artikel 193, 230 und 254) keine eigenen Einnahmen generieren. Diese kommen vom Union Fund, der durch das Budgetgesetz des nationalen Parlaments bestückt wird. Regionale Parlamente müssen ihre Budgets (Ausgabenseite) der nationalen Financial Commission zur Genehmigung unterbreiten. Die subnationa-

len Regierungen sind für Teile der Steuererhebung²⁰ und für die Erhebung der Erlöse aus natürlichen Ressourcen zuständig. Dass sie keinen Anreiz haben, hier besonders effizient zu agieren, da sich damit ihre Einnahmensituation nicht verbessert, liegt auf der Hand (das Phänomen der Korruption bleibt hier ausgeklammert, ist aber keine Nebensache.). Ohne Steuerhoheit bleiben die region/states in Myanmar nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch leere Hüllen. Das subnationale Parlament ist bei der Haushaltsaufstellung de facto „Bittsteller“ bei der Zentralregierung und aufgrund der Haushaltskontrolle der Union Finance Commission nur in geringer Weise gestaltungs-fähig, selbst wenn es den Regierungschef bzw. die Regionalregierung wählen könnte. Wie die Realität aussehen kann, unterstreicht die Aussage des Abgeordneten einer der Regionalparlamente (hluttaws): „The region government and hluttaw has very little experience in planning and preparing a budget, and so the Union government is still preparing the budget.“²¹ Die subnationalen Budgetvorschläge werden als Teil des nationalen Budgets durch das nationale Parlament verabschiedet. Dieses gibt die inhaltliche Ausrichtung vor, die in der Regel nationalen und nicht regionalen Präferenzen entspricht. Danach erst entsteht auf states/regions-Ebene im Parlament das Haushaltsgesetz. Die Union Finance Commission ist die einzige relevante intergouvernementale Institution in Myanmar. In ihr sitzen sowohl Vertreter der Zentralregierung als auch alle 14 chief minister der regions/states.

Reformvorschläge der Zentralregierung weisen in Richtung weiterer Dezentralisierung der Steuererhebung, insbesondere im Bereich der Bodenschätze, aber nicht in Richtung der Aufteilung entsprechender Einkommen zwischen region/states und Zentralregierung. Schon heute ist es ethnischen Parteien und bewaffneten Gruppen, die ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet haben, erlaubt, Firmen zu betreiben. Dies liefert Forderungen nach einer Politik der Ressourcenteilung zwischen

Zentralregierung und subnationalen Einheiten ein zusätzliches Argument. Wichtiger aber ist der potentielle Reichtum aller region/states, könnten sie alleine über ihre Bodenschätze verfügen bzw. bekämen sie einen großen Anteil von deren Erträgen. Allerdings stehen weitgehenden Plänen der Dezentralisierung der Verfügungsmacht über Ressourcen die Wirtschaftsinteressen des Militärs und der früheren Spitzen des Militärs und ihrer gesellschaftlichen Verbündeten entgegen.

Das region/state-Budget entsteht im Verhandlungsprozess zwischen den subnationalen Einheiten und der Zentralregierung. Ausgangspunkt sind die Differenz zwischen den regional erhobenen Steuern und den Ausgabewünschen, sowie der Umfang früherer Budgets. Der „Eigenanteil“ des subnationalen Budgets setzt sich aus Steuern, Abgaben und Einnahmen von Staatsunternehmen zusammen, hinzu kommen Zuschüsse (Poverty Reduction Fund, Constituency Development Fund für die lokale Ebene) und Kredite der nationalen Regierung, in Zukunft wohl auch vermehrt aufgabengebundene. Der Anteil der Hilfgelder an die region/states am nationalen Budget wuchs vom Haushaltsjahr 2013-14 mit 3,6 Prozent auf 11,8 Prozent 2014-15.²² Zum regionalen Budget kann man auch die Ausgaben der dezentralisierten nationalen Ministerien zählen. Beim Thema Ressourcenteilung zwischen nationalen und subnationalen Regierungen verbindet sich die Föderalismusreform erneut mit Autonomiefragen und Fragen einer Friedensordnung in Myanmar.

Perspektiven

Die Zukunft des Föderalismus in Myanmar ist offen. Dies liegt nicht nur an den Machtinteressen und den ökonomischen Interessen des Militärs und den Cronies (Oligarchen), die die Fäden der Wirtschaft in der Hand haben²³ und immer wieder auch Korruption²⁴ und Misswirtschaft kreieren. Sie wollen die politische Rückendeckung des Zentralstaats nicht verlieren. Die Mehrheit der Bevölkerung bewegt sich in einem

gesellschaftlichen Umfeld, das lähmend wirken kann, angesichts der jahrzehntelangen Diktaturerfahrung auf der einen Seite und des quasi über Nacht ausgebrochenen Turbokapitalismus²⁵ andererseits. Bei einer solchen Ausgangslage ist es beachtlich, wie weit der Prozess der Demokratisierung der Institutionen, zu dem auch die Überlegungen für eine föderale Ordnung gehören, bereits fortgeschritten ist. Der Weg zum Föderalismus ist allerdings noch steinig.

Ethnisch-kulturell stellt der Föderalismus die Vorherrschaft der ethnischen Burmesen in Frage, auch wenn nur ca. ein Drittel der Bevölkerung nicht-burmesischen Ursprungs ist. So müsste sicherlich die Festlegung auf Myanmar als Staatssprache ergänzt werden und eine Reform der Curricula in den nicht-burmesischen Gebieten erfolgen. Immerhin erkennt die Regierung 135 ethnische Gruppen im Lande an.²⁶ Ob die Aussicht auf Föderalismus den ethnischen und religiösen Minderheiten genug Anreize zur Kooperation im Reformprozess bietet, hängt entscheidend von der Ausgestaltung des Föderalismus ab.

Tabelle 3: Ethnien in Myanmar und Religionszugehörigkeiten

Ethnie	Bevölkerungsanteil in Prozent	Religion	Bevölkerungsanteil in Prozent
Bamar	70	Buddhismus	92
Kayin	6	Christentum	5
Shan	5	Islam	2
Rakhine	5	Hinduismus	1
Kachin	2	Andere	Weniger als 1
Chin	2		
Mon	2		
Myanmar Indian	2		
Kayah	1		
Myanmar Chinese	1		
Pa-O	1		
Andere	4		

Quelle: International Republican Institute (2014): Survey of Burma Public Opinion. December 24, 2013 – February 1, 2014, transcript.

Man kann skeptisch sein, ob Dezentralisierungs- oder Devolution-Angebote, die die Machtfrage nicht stellen, für eine föderale Friedensordnung ausreichen. Ohne ein weitgehendes Recht auf Selbstbestimmung im Rahmen einer überarbeiteten Verfassung, ist die Garantie des Föderalismus von „self-rule“ und „shared rule“ nicht verwirklicht. Heute gilt für die subnationale Gesetzgebung noch:

„the legislative powers given to the states, regions and self-administered areas (although not very significant) are ultimately dependent on the self-restraint of the union.“²⁷

Es bedarf einer gelebten föderalen Gesellschaft, die nur nach einem allgemeinen Waffenstillstand und durch echte Partizipation, also einem Staatsaufbau von unten, zu haben ist. Eine Umfrage von 2014 zeigte, dass selbst der bescheidenere Wunsch nach Dezentralisierung im Land sehr unterschiedliche Unterstützung findet und insgesamt eher wenig.²⁸ Die Burmesen präferieren mit 62 Prozent zentralstaatliches Regieren, die anderen Ethnien sind unentschieden (47 Prozent für und 47 Prozent gegen Dezentralisierung).²⁹ Die Verbindung von Waffenstillstand und Föderalismus wurde inzwischen von der Zentralregierung in den Verhandlungen mit den ethnischen bewaffneten Gruppen akzeptiert.³⁰ Im Oktober 2015 wurde ein nationales Waffenstillstandsabkommen mit acht von 15 ethnischen bewaffneten Gruppen unterschrieben. Im nationalen Waffenstillstandsabkommen ist der Föderalismus eine zentrale Forderung für die nächsten Schritte im Friedensdialog.

Der Vision eines demokratischen und föderalen Myanmars steht aber nicht nur entgegen, dass bisher unklar ist, wo der Reforminkrementalismus der Zentralregierung endet. Einige Entscheidungsträger sehen schon heute mit dem Unionsgedanken im Staatsnamen einen programmatischen Ansatz, um Forderungen nach mehr Föderalismus durch Schritte zur Dezentralisierung von Kompetenzen zu umgehen. Eine Hürde für den Föderalismus ist auch eine Logik, die in allen in Entwicklung sich befindenden Ländern vorzufinden ist. Nur dem starken Zentralstaat wird zugetraut, die entscheidenden wirtschaftlichen und politischen Akzente zu setzen.³¹

|| Prof. Dr. Roland Sturm

Ordinarius für Politische Wissenschaft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg

|| Achim Munz

Büroleiter Myanmar

ANMERKUNGEN

- 1 1989 änderte die Militärregierung den Landesnamen von Burma (Union of Burma) zu Myanmar (Republic of the Union of Myanmar). Diese Änderung wurde von den Vereinten Nationen offiziell akzeptiert, war jedoch immer Gegenstand kontroverser Diskussion. Im vorliegenden Artikel wird das Land vor 1989 als Burma bezeichnet und danach als Myanmar.
- 2 Vgl. Aung Hla Tun (2015): Burma's President approves Plan for Constitutional Referendum: Lawmakers, The Irrawaddy, 11.02.2015, <http://www.irrawaddy.com/election/news/burmas-president-approves-plan-for-constitutional-referendum-lawmakers> [10.07.2015]; Ferrie, Jared (2015): Despite new Myanmar law, Suu Kyi not likely to have a shot at presidency, Reuters, 12.02.2015, URL <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-referendum-idUSKBNOLGOWI20150212> [10.07.2015].
- 3 Vgl. Panglong Agreement von 1947, URL http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf [15.07.2015].
- 4 Vgl. Cheeseman, Nick/ Wilson, Trevor (Hrsg.) (2014): Debating Democratization in Myanmar, Singapur.
- 5 Die in den westlichen Medien verbreitete Sichtweise eines Kampfes der „tapferen Lady“ gegen die „bösen Generäle“ ist allerdings eine Karikatur der Realität. Vgl. auch Pilling, David (2014): No fairytale ending for poor, divided Myanmar, in: Financial Times, 10.07.2014.
- 6 Die Kinder von Aung San Suu Kyi, Alexander und Kim Aris, haben die britische Staatsangehörigkeit. Article 59(f) der Verfassung nennt als Voraussetzung für das Präsidentenamt: „shall he himself, one of the parents, the spouse, one of the legitimate children or their spouses not owe allegiance to a foreign power, not be subject of a foreign power or citizen of a foreign country“. Der Text der Verfassung findet sich unter: http://www.burmalibrary.org/doc5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf [15.07.2015].
- 7 Vgl. Harding, Andrew (2014): Constitutional Change in Myanmar: Process v Substance, Singapur (=Myanmar Law Working Paper No.002).
- 8 Vgl. Eleven, 29.09.2014.
- 9 Nach: Financial Times, 24.06.2014, S. 4.
- 10 Zwölf ethnische bewaffnete Gruppen, die im United Nationalities Federal Council (UNFC) zusammengeschlossen sind. Vgl. The Irrawaddy, 09.12.2014.
- 11 Vgl. Jirattikorn, Amporn 2014: Myanmar's Long Road to Federalism: The Case of Shan State, Singapore (= ISEAS perspective No. 65), S. 6ff. Dies wird teilweise schon umgesetzt: URL <http://www.mmpeacemonitor.org/background/border-guard-force> [15.07.2015].
- 12 Vgl. u.a. Brand, Marcus 2014: Towards "genuine federalism" – Myanmar's inexorable path towards constitutional devolution and decentralized governance, Constitutionalism and Legal Change in Myanmar Workshop, 13-14 Februar, Singapur.
- 13 Zitiert nach Munz, Achim/Siegner, Michael (2013): Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook, in: Hegemer Christian J./Bühler, Hanns (Hrsg.): Federalism in Asia and Beyond. The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012, München, S. 295-316, hier S. 309.
- 14 Gespräch der Autoren mit Aung San Suu Kyi vom 17.11.2014.
- 15 Portia Larlee stellte die Fragen für Mizzima News, 30.10.2014.

- 16 Vgl. *Aung Lynn, Thet/Oye, Mari* (2014): *Natural Resources and Subnational Governments in Myanmar: Key considerations for wealth sharing*, Yangon, S. 38 (Paper IGC, MDRI, The Asia Foundation).
- 17 Vgl. *Nixon, Hamish/Joelene, Cindy/Pyar Chit Saw, Kyi/Aung, Lynn Thet/Arnold, Matthew* (2013): *State and Region Governments in Myanmar*, Yangon, S. 52.
- 18 Ebd. S. 55.
- 19 Ebd. S. 31.
- 20 Region/States erheben für den Gesamtstaat: Land revenue; excise revenue, watertax based on dams and reservoirs and on electricity generated by them; toll fees for roads and bridges; royalty collected on fresh water fisheries; royalty collected on marine fisheries; tax collected on vehicles on road transport and vessels on inland waterways; income from region/state property; income from region/state enterprises; fines by subnational courts or service provisions; interests and profits from state/region investments; taxes on woods (exception teak and other restricted hard woods); taxes on firewood, charcoal, rattan, bamboo, birdnests, cutch, tanetkha, turpentine, eaglewood and honey based products; registration fees; taxes on entrainments; salt tax; revenue received from Union fund Account; contributions from development affairs organizations; unclaimed cash and property; treasure trove (Schedule Five der Verfassung).
- 21 Nixon et al (2013): S. 41.
- 22 Vgl. Aung Lynn/ Oye (2014): S. 24.
- 23 „Much of the wealth created has gone to a tiny business elite, many of whose members got rich during the military junta.“ Michael Peel/ David Pilling (2015): FT Big Read. Myanmar, in: Financial Times, 09.02.2015, S. 5.
- 24 Aung San Suu Kyi im Interview mit der Financial Times, 04.02.2015, S. 3.
- 25 So wuchsen beispielsweise die ausländischen Direktinvestitionen in Yangon von 2010 7,4 Millionen Dollar auf fünf Milliarden Dollar (gesch. für das Haushaltsjahr 2014-2015). The Economist, 31.01.2015, S. 43.
- 26 Vgl. Steinberg, David I. (2012): *The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation?*, in: Southeast Asian Affairs, S. 220-237.
- 27 Ghai, Jash o.J.: *The 2008 Myanmar Constitution: Analysis and Assessment*, typescript, S. 32.
- 28 Zur Perception von Föderalismus im Land siehe auch: The Asia Foundation (2014): *MYANMAR 2014: Civic Knowledge and Values in a Changing Society*, S95ff., URL <http://asiafoundation.org/publications/force-download.php?f=%2Fresources%2Fpdfs%2FMyanmarSurvey20141.pdf> [15.07.2015].
- 29 International Republican Institute 2014: *Survey of Burma Public Opinion*. December 24, 2013 – February 1, 2014, transcript.
- 30 Vgl. The Irrawaddy, 15.08.2014.
- 31 So Myint-U, Thant 2014: *Economic transformation is the key to a free Myanmar*, in: Financial Times, 5.11., S. 9., Vgl. auch The Asia Foundation (2014): S. 91.

Eine frühere Version dieses Artikels ist bereits im „Jahrbuch des Föderalismus 2015 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa“ erschienen. Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Nomos Verlag 2015.