

Achim Munz / Lutz Kohne

Myanmars Hluttaws – Das jüngste Parlament in Südostasien

Die Demokratiebestrebungen in Myanmar etablieren derzeit das jüngste Parlament in Südostasien. Die Herausforderungen sind groß: Die Unerfahrenheit in der parlamentarischen Arbeit, der Einfluss des Militärs sowie eine Verfassung, die aus Zeiten der Militärdiktatur hervorgegangen ist. Gleichzeitig herrschen im Land seit Jahrzehnten ethnische und religiöse Konflikte. Die ersten Parlamentswahlen fanden noch unter der Militärdiktatur statt. Die zweiten wurden als frei und fair bewertet und waren geprägt durch den Erfolg der langjährigen Oppositionspartei NLD, angeführt von Nobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi. Nun gilt es, die Demokratie und den Reformprozess durch ein funktionierendes Parlament zu stärken und zu festigen.

Schlagwörter:

Myanmar - Birma - Hluttaw - Demokratie in Myanmar - Politisches System Myanmar - Parlamentarische Arbeitsweise Myanmar - Geschichte der Hluttaws - Parlamentarischer Militäreinfluss

MYANMARS HLUTTAWS – DAS JÜNGSTE PARLAMENT IN SÜDOSTASIEN

|| Achim Munz / Lutz Kohne

Seit 2011 befindet sich Myanmar in einem tiefgreifenden Reformprozess von einem autoritären Regime hin zu einer demokratischen Ordnung. Dies führte nicht nur zu einer Aufbruchsstimmung im Land, sondern ebenso zur Etablierung neuer parlamentarischer Strukturen. Die erste Legislaturperiode des neuen Parlamentes (2011-2016) war dabei noch geprägt durch den schrittweisen Aufbau eines demokratischen und stärker respektierten institutionellen Gefüges.

Spätestens jedoch seit dem Erdbeben der *National League of Democracy* (NLD) bei den größtenteils freien und demokratischen Parlamentswahlen in 2015, konnte sich das Nationale Parlament Myanmars (*Hluttaw*) als wichtigster Akteur im institutionellen Umfeld des Landes etablieren und legitimieren. Die demokratische und reformgewillte langjährige Oppositionspartei der jahrelang unter Hausarrest gestandenen Vorsitzenden der NLD, Aung San Suu Kyi, erreichte dabei eine absolute Mehrheit sowohl im Unterhaus (*Pyithu Hluttaw*) als auch im Oberhaus (*Amyotha Hluttaw*) des Parlamentes. Neben den vielen Chancen, die sich aus der weitreichenden politischen Öffnung Myanmars nun dem Lande darbieten, birgt allem voran das *Hluttaw* großes Potenzial, den begonnenen Reformprozess weiter fortzuführen und die Demokratie des Landes weiter zu fördern sowie zu etablieren.

Die Geschichte des Hluttaw

Der Begriff *Hluttaw* (wörtlich *königliche Verlautbarung*) birgt eine ebenso wechselvolle und weitreichende Geschichte wie das Land selbst. Bereits im 13. Jahrhundert wurde im Königreich von Bagan erstmalig ein *Hluttaw* etabliert.¹ In seiner Funktion als Staatsrat bildete es jedoch bis zur britischen Annexion des damaligen Birmas nicht die Legislative, sondern agierte als Exekutiv- und Justizorgan der königlichen Regierung.²

Erst die kolonialen Reformen der britischen Besetzung legten die Grundlagen für ein legislatives Zweikammersystem. Basierend auf dem *Government of Burma Act* aus 1935, bestand dieses aus einem Senat mit 36 Sitzen und einem Repräsentantenhaus mit 132 Sitzen.³ Weder das Parlament der britischen (1824-1948), noch das der durch den zweiten Weltkrieg bedingten japanischen (1942-1945) Besatzung repräsentierte dabei das birmanische Volk.

Als in den 1940er Jahren daraufhin die Unabhängigkeitsbestrebungen wuchsen, begann der damalige Freiheitskämpfer und Vater Aung San Suu Kyis, Bogyoke Aung San, zusammen mit den späteren Machthabern U Nu und Ne Win sowie der von ihm geleiteten *Anti-Fascist People's Freedom League*

(AFPFL) für die Unabhängigkeit seines Landes zu kämpfen.

Myanmar erlangte 1948 folglich die Unabhängigkeit.⁴ Das *Union Parliament*, bestehend aus Ober- (*Lumyozu Hluttaw* oder *Chamber of Nationalities*) und Unterhaus (*Pyithu Hluttaw* oder *Chamber of Deputies*), wurde auf Basis der Verfassung aus 1947 eingerichtet und erfuhr in den Jahren 1951-1952, 1956 und 1960 relativ freie und faire Wahlen. Nichtsdestotrotz, standen diese ersten postkolonialen Jahre im Zeichen tiefen zivil- und legislativpolitischen Misstrauens: parteiinterne Anarchie, Korruption, interethnische Konflikte und eine von Tumulten geprägte parlamentarische Landschaft formten das politische Bild der 1950er Jahre.⁵

Die Wirren dieser Jahre beflügelten schlussendlich das Militär (*Tatmadaw*) unter Führung Ne Wins. Ihm gelang es, die Macht an sich zu nehmen und somit 1962 dem ersten Versuch einer parlamentarischen Demokratie des Landes ein Ende zu setzen.⁶

Die 1974 durch Ne Wins *Myanmar Socialist Program Party* eingeführte neue Verfassung beinhaltete lediglich kosmetische Änderungen, welche mit dem *People's Assembly* ein Einkammersystem hervorbrachte, dessen Abgeordnete zwar durch nationale Wahlen ihr Mandat erhielten, jedoch in der herrschenden Einparteienlandschaft ausnahmslos VertreterInnen der *Burma Socialist Programme Party* waren.⁷ Nachdem daraufhin um den 8. August 1988 die Proteste der Studenten gegen das Militär in dem sogenannten *8888 Uprising*-Volksaufstand gipfelten, formierte das Tatmadaw nach erfolgreichem Putsch das *State Law and Order Restoration Council* (SLORC), welches

noch im selben Jahr eine neue Verfassung lancierte.⁸

Im Mai 1990 fanden nach 30 Jahren erstmalig wieder Wahlen statt. Jedoch waren diese nicht dazu bestimmt, eine parlamentarische Regierung, sondern einen parlamentarischen Verfassungsausschuss zu bilden, um eine neue Verfassung zu erarbeiten. Dabei gewann die NLD unter der Führung von Aung San Suu Kyi 81 Prozent der 447 Parlamentssitze respektive 60 Prozent der Wahlstimmen.^{9, 10} Nach dem erstaunlichen Ergebnis verweigerte das SLORC die Anerkennung der Wahl, stellte zahlreiche Mitglieder der NLD unter Hausarrest (Aung San Suu Kyi stand schon seit 1989 unter Hausarrest) und formte stattdessen einen Nationalkonvent zur Vorbereitung einer neuen Verfassung. Myanmar verblieb für weitere zwei Dekaden unter der Militärjunta des SLORC, welche später in das *State Peace and Development Council* (SPDC) umbenannt wurde. Senior-General Than Shwe war dabei Vorsitzender der Militärjunta und damit das Staatsoberhaupt Myanmars zwischen 1992 und 2011.



Außenansicht des Hluttaws in Myanmar. Quelle: HSS Myanmar.

Während dieser Zeit erstellte das SPDC in 2003 die *Seven-Step Roadmap* zur Etablierung einer künftigen Demokratie. Ausgehend von Schritt Vier dieser „*Roadmap towards a ,flourishing and disciplined democracy‘*“ und dem Willen Than Shwes, wurde im September 2008

durch ein nationales Referendum dem Verfassungsentwurf des Nationalkonvents zugestimmt und somit einem möglichen „*rubber-stamp*“ Parlamentes mit zwar *de jure* relativ viel Macht, jedoch *de facto* kaum Einfluss entgegenwirkt.¹¹

Basierend auf der neuen Verfassung, fanden somit die ersten Wahlen des neuen Hluttaws und der 14 subnationalen Parlamente am 7. November 2010 statt. 10 von 47 politischen Parteien wurden dabei von der Wahl ausgeschlossen. Dieser Ausschluss veranlasste die NLD, dessen Vorsitzende Aung San Suu Kyi noch immer unter Hausarrest stand, die Wahlen zu boykottieren.¹²

Folglich gewann die aus dem SPDC hervorgegangene Regimepartei *Union Solidarity and Development Party* (USDP) – hauptsächlich bestehend aus selektierten ex Armeeoffizieren und Generälen – insgesamt 76,5 Prozent der Sitze des am 31. Januar 2011 erstmalig versammelten Pyithu Hluttaw und des Amyotha Hluttaw.¹³ Zwei Monate später wurden der Präsident Thein Sein, die zwei Sprecher der beiden Kammern sowie alle 659 Mitglieder des Hluttaw inauguriert. Jedoch hatte das Hluttaw nach Aufnahme dessen legislativer Arbeit in den ersten Monaten aufgrund des Wahlausschlusses zahlreicher Parteien einen international schweren Stand.

Die Kritik verstummte allerdings, als im August 2011 Thein Sein ein offizielles Treffen mit Aung San Suu Kyi abhielt und die neue Legislative für den 1. April 2012 Nachwahlen ankündigte. 45 Sitze des Pyithu Hluttaw wurden neu gewählt, wobei die NLD – dieses Mal angetreten – mit 43 gewonnenen Sitzen die Wahl nahezu gänzlich für sich entscheiden konnte.¹⁴

Während die erste fünfjährige Legislaturperiode bereits erste Erfolge wie auch erste Herausforderungen hervorbrachte, verlief sie allem voran verfassungskonform und geordnet. Infolgedessen fanden somit am 8. November 2015 planmäßig die Wahlen zur zweiten Legislaturperiode des Parlaments statt. Die NLD gewann dabei deutlich mit 77 Prozent der Sitze beider Kammern.¹⁵

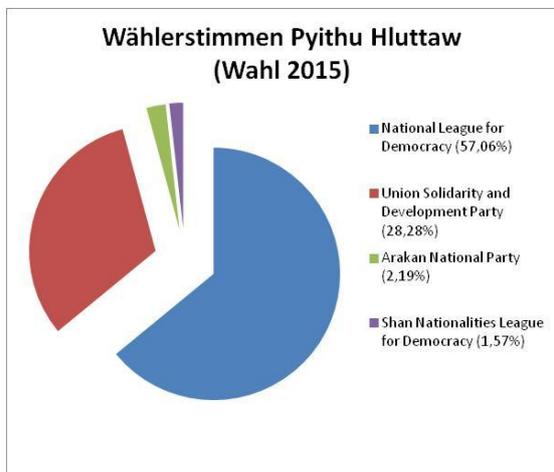
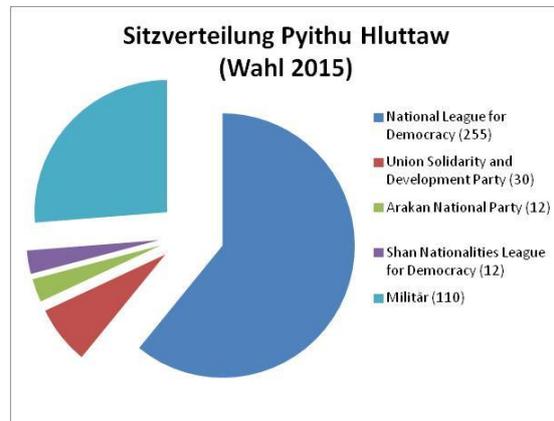
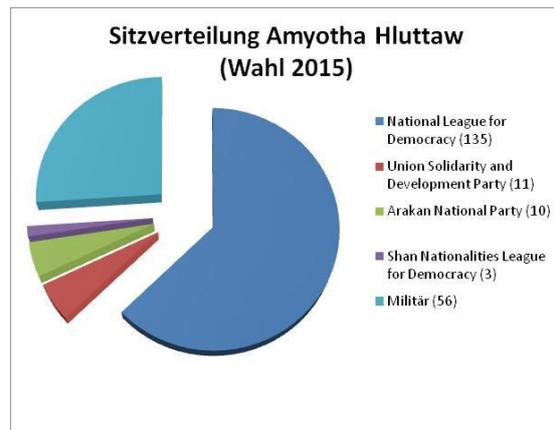


Abbildung 1: Wahl 2015. Eigene Darstellung.

Aufbau und politisches System des Hluttaw

Pyidaungsu Hluttaw, Pyithu Hluttaw, Amyotha Hluttaw: Während die Namen des Parlamentes und dessen Kammern für westliche Leser zunächst befremdlich wirken mögen, so ist die politische Struktur der Republik der Union Myanmar und dessen Parlament, das Pyidaungsu Hluttaw, mit Ausnahme kleinerer Abweichungen dem westlichen Demokratiemodell sehr ähnlich: Modelliert auf Basis des Westminster-Systems, erbaut sich die Republik auf einer parlamentarischen Demokratie.¹⁶

Hierbei besteht das Pyidaungsu Hluttaw mit seinen insgesamt 664 Sitzen aus zwei Kammern: dem Pyithu Hluttaw (Unterhaus) mit 440 Sitzen und dem

Amyotha Hluttaw (Oberhaus) mit 224 Sitzen.

Eine jede Legislaturperiode dauert dabei fünf Jahre an. Vollversammlungen des Pyidaungsu Hluttaw, bestehend aus allen MitgliederInnen des Pyithu Hluttaw und Amyotha Hluttaw.¹⁷

Wahlsystem und Amtserhebung

75 Prozent der Sitze werden durch ein freies und reguläres, relatives Mehrheitswahlsystem durch das Volk mit den VertreterInnen der politischen Parteien besetzt. Die restlichen 25 Prozent bestehen konform Artikel 109 (Formation des Pyithu Hluttaw) und Artikel 141 (Formation des Amyotha Hluttaw) der Verfassung aus dem Jahr 2008 Offiziere des Tatmadaw.

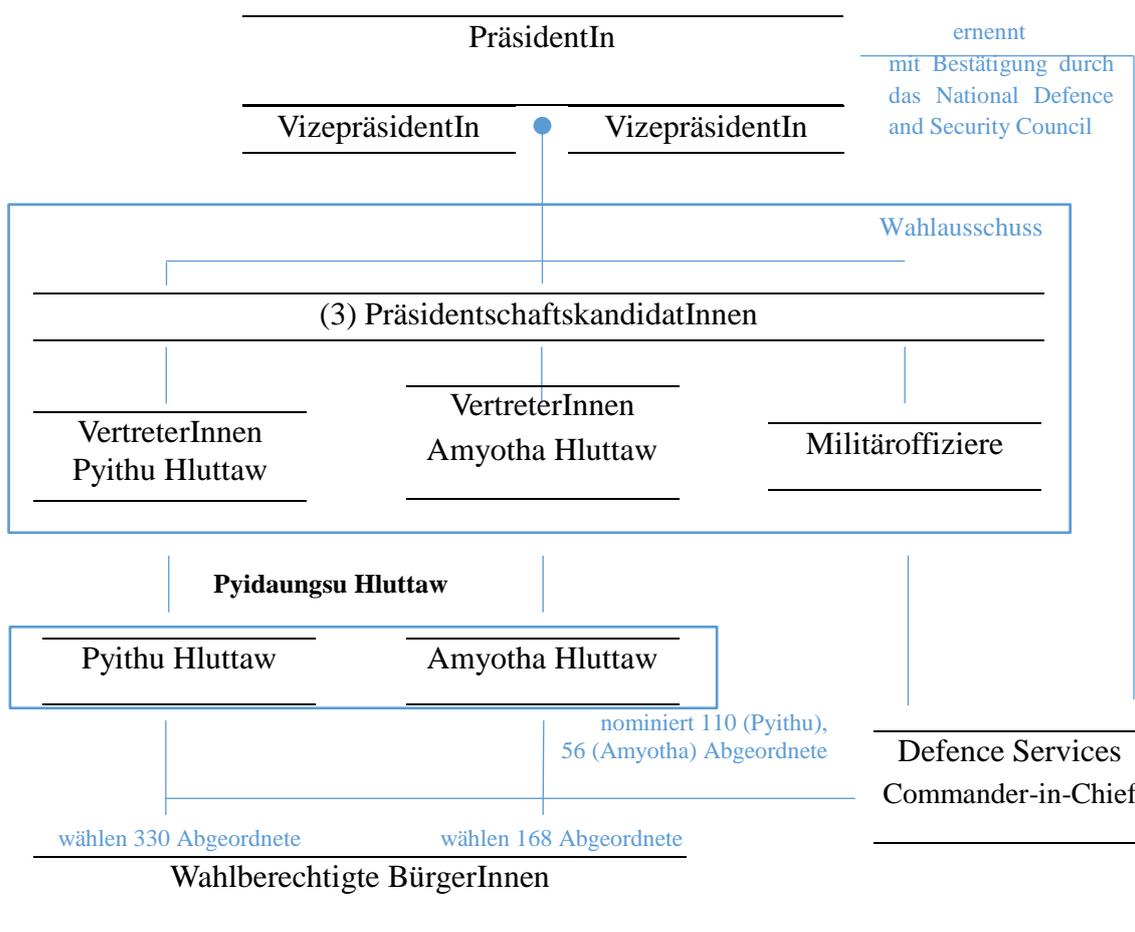


Abbildung 2: Wahlsystem. Eigene Darstellung. Basierend auf Artikel 43 der Verfassung der Republik der Union Myanmar (2008).

Für die Wahlen des Pyithu Hluttaws werden aus den 330 Verwaltungsbezirken („townships“) 330 Wahlkreise gebildet. Aus diesen Wahlkreisen wird jeweils eine Kandidatin oder ein Kandidat mit relativer Mehrheit direkt in das Unterhaus gewählt. Bei der Wahl des Amyotha Hluttaws werden in jedem Staat und in jeder Region durch die Wahlkommission zwölf Wahlkreise gebildet, wofür einzelne Unterhauswahlkreise zusammengefasst werden. Auch diese Wahl basiert auf dem MehrheitsPyithu Hluttaw sowie 56 Offiziere des Amyotha Hluttaw werden durch den Commander-in-Chief nominiert.¹⁸ Die 330 der 440 VertreterInnen des Pyithu Hluttaw repräsentieren somit die örtlichen Gemeinden; die 168 der 224 VertreterInnen des Amyotha Hluttaw die Regionen und Staaten.¹⁹

Die Präsidentin oder der Präsident werden dabei nicht direkt vom Volk gewählt, sondern durch einen präsidialen Wahlausschuss (siehe Abb. 2). Dieser besteht aus drei Gruppen, welche aus VertreterInnen des Pyithu Hluttaw und des Amyotha Hluttaw sowie aus Militärs beider Kammern bestehen. Jede Gruppe nominiert jeweils eine Person als PräsidentschaftskandidatIn. Diejenige kandidierende Person mit den meisten Stimmen des Wahlausschusses wird in das

Präsidialamt erhoben, wobei die unterlegenen KandidatInnen die zwei Positionen des Vizepräsidialamtes beziehen. Nach dem Staatsoberhaupt haben die SprecherInnen der beiden Kammern die institutionell zweitstärkste Position inne. Die Sprecherin oder der Sprecher sowie dessen VertreterIn des Pyithu Hluttaws sowie jene des Amyotha Hluttaws werden jeweils durch die Ab-

geordneten der jeweiligen Kammer gewählt. Die Aufgaben des Sprechers / der Sprecherin für das Pyidaungsu Hluttaw samt VertreterIn werden dabei für die ersten 30 Monate jeder Legislaturperiode durch das Amyotha Hluttaw sowie für die verbleibenden 30 Monate durch das Pyithu Hluttaw übernommen.²⁰

Als Leiter und Kontrollorgane aller Sitzungen der Hluttaws, ist es ihre Aufgabe, die jeweiligen Versammlungen konform der Verfassung durchzuführen und, sollte das Staatsoberhaupt den Wunsch äußern vor einem der Hluttaws zu sprechen, diesem Wunsch offiziell zuzustimmen. Ebenso steht ihnen die Entscheidung zu, verfassungskonforme Organisationen oder VertreterInnen dieser zu Hluttaw einzuladen.

Funktionen und Gesetzgebung des Pyidaungsu Hluttaw

Als Legislativorgan des politischen Systems Myanmars bildet das Pyidaungsu Hluttaw die gesetzgebende Gewalt des Landes. Es ist somit dessen Hauptaufgabe, Gesetzentwürfe konform der Verfassung zu unterbreiten, zu debattieren und zu finalisieren.²¹ Beide Kammern bieten zudem die institutionelle Plattform für Reden und Aufzeichnungen des Staatsoberhauptes, sowie anderer Nachrichten, sollte der jeweilige Sprecher / die jeweilige Sprecherin der Vortragung dieser stattgeben. Das Pyidaungsu Hluttaw bietet somit Raum für Fragen von gesellschaftlicher und nationaler Relevanz.²² Es verfügt zudem über das Mandat der Verkündung von Gesetzen zum Schutze des Volkes und der Abschaffung, Verbesserung und Überprüfung von veralteten Gesetzen, sowie der Entscheidung über nationale

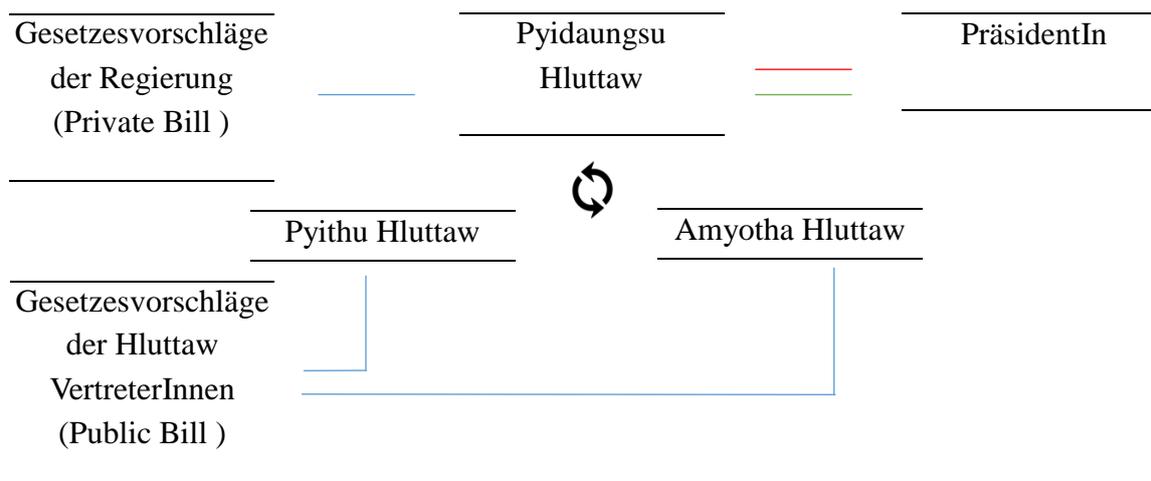


Abbildung 3: Vereinfachter Gesetzesentwurf. Eigene Darstellung. Basierend auf Artikel 136, 137, 138, 139 und 140 der Verfassung der Republik der Union Myanmar (2008).

Planungen, das Haushaltsbudget sowie der Besteuerung.

Der legislative Prozess (siehe Abb. 3) zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes beginnt mit der Einreichung eines Gesetzentwurfes durch die Regierung oder durch RepräsentantInnen der Hluttaws bei einer der beiden Kammern. Dieser wird daraufhin entweder im Pyithu Hluttaw oder Amyotha Hluttaw diskutiert und zur Prüfung an den Ausschuss für Gesetzentwürfe (Bill Committee) weitergeleitet. Sollte der Ausschuss keine Einwände erheben und das Gesetz in der jeweiligen Kammer anerkannt werden, wird der Entwurf an die zweite Kammer weitergeleitet.²³

Haben sowohl Pyithu Hluttaw als auch Amyotha Hluttaw dem Entwurf zugestimmt und keine weiteren Änderungen vorgenommen, so wird dieser zur Unterzeichnung an den Sprecher / die Sprecherin des Pyidaungsu Hluttaw weitergeleitet.

Sollte dies erfolgreich geschehen, wird der Entwurf dem Staatsoberhaupt überreicht, welches diesen entweder zur weiteren Überarbeitung kommentieren kann oder aber innerhalb von 14 Tagen

unterzeichnen und öffentlich bekanntgeben muss.

Der Entwurf wird dann an das Oberhaupt des Pyidaungsu Hluttaw gesendet, welcher innerhalb von sieben Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzentwurfes sein Einverständnis mitteilen muss. Sollte dies nicht geschehen, tritt das Gesetz dennoch am siebten Tage in Kraft.

Arbeitsweise und Herausforderungen des Hluttaw

Arbeitsweise

In den ersten zwei Versammlungen nach der Wahl 2010 waren vor allem Abgeordnete außerhalb der USDP skeptisch der Hoffnung auf freie und faire Diskussionen. Jedoch wandelte sich die Stimmung im Parlament – Sitzung für Sitzung – in durchaus starken Optimismus, nachdem sensible Themen frei diskutiert, Regierungsvorschläge in Frage gestellt und Konzepte der KabinettsmitgliederInnen schlicht abgelehnt werden konnten.²⁴ Erste Erfolge wie die Verabschiedung von Gesetzen für ein freies Versammlungsrecht, für eine allgemeine

Sozialversicherung oder zum Umweltschutz konnten verzeichnet werden, wodurch erstmalig auch Anerkennung von Seiten der Presse und Öffentlichkeit für die Hluttaws aufkam.

Besonders durch den damaligen Sprecher des Pyithu Hluttaw und ehemaligen Stabschef des Tatmadaw, Thura Shwe Mann, konnte die Position des Parlamentes durch Rückendeckung der parlamentarischen Mehrheit seiner Partei, der USDP, und seiner charismatischen Persönlichkeit gestärkt werden.²⁵ Thura Shwe Mann war zudem – nach seinem Besuch in Deutschland auf Einladung der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) – der erste politische Akteur, welcher sich öffentlich für den Föderalismus als Grundlage einer politischen Zukunft Myanmars aussprach – und dadurch dem durch das Tatmadaw als verbotenen Begriff deklarierten Term *Föderalismus* wieder zu politischer Akzeptanz verhalf.

Nachdem durch die Nachwahlen am 1. April 2012 Aung San Suu Kyi mit der NLD die parlamentarische Bühne betrat, erfüllte sich das Pyidaungsu Hluttaw mit nationalem Prestige.

Die erste Legislaturperiode bezeugte schlussendlich, dass die einstige Sorge um ein weiteres *rubber-stamp* Parlament zügig an Gewicht verlor und der neuen Legislative eine ausgeprägte Kontrolle über die regierende Exekutive innewohnt.²⁶ Dabei ist jedoch jedes Parlament, wie der Politologe Renaud EgretEAU es formuliert, „nur eine Reflektion dessen Abgeordneter“²⁷. Bei seinen Beobachtungen der Hluttaws konnte er dabei drei verschiedenen Verhaltenstypen der Abgeordneten ausmachen:

Die *Políticos*, welche sich aus mehreren charismatischen Bamar²⁸, AnführerInnen ethnischer Minderheiten und ehemals hochrangigen Militärs bilden, bestimmen klar die parlamentarische



Große Verbindungsgänge im Hluttaw. Quelle: HSS Myanmar.

Szenerie. Sie leiten die Debatten, beeinflussen Abstimmungen und entwerfen regelmäßig Gesetzentwürfe.²⁹ Ihr Aktivismus ist essentiell für die Lebendigkeit der parlamentarischen Sitzungen.

Die zweite Gruppe, die *Mobilizers*, bildet sich aus birmanischen Intellektuellen, sozialen AktivistInnen und prominenten Persönlichkeiten wie Aung San Suu Kyi. Als langjährige politische AnführerInnen der Öffentlichkeit sind sie nun auch im institutionellen Rahmen die Stimme zahlreicher Bürger.³⁰

Die restlichen der frei wählbaren Sitze, gefüllt mit den *Silent Partners*, sind die NebendarstellerInnen in den Kammern. Sie sind größtenteils technokratische MitgliederInnen der USDP und positioniert, um im Sinne ihrer Partei abzustimmen.³¹

Herausforderungen

Die vierte Gruppe der Abgeordneten bilden die Offiziere des Tatmadaw: Ernannt durch den Commander-in-Chief, nehmen sie durch die 25 Prozent reservierter Sitze in den Kammern eine exklusive Stellung mit Vetomacht in der neuen demokratischen Ordnung des Landes ein. Basierend auf Artikel 436 der Verfassung Myanmars, sind für eine Änderung der Verfassung mehr als 50 Prozent der Stimmen in einem entsprechenden nationalen Referendum sowie mehr als 75 Prozent der Stimmen im Pyidaungsu Hluttaw vonnöten - ohne die Stimme eines Militärs sind somit dem Parlament die Hände für eine Verfassungsänderung gebunden.³² Eine solche Stimme scheint derzeit jedoch aussichtslos, da die Militärs des Parlamentes durch den Commander-in-Chief ernannt werden, welcher wiederum zwar zunächst durch den Präsidenten oder die Präsidentin er-

nannt wird, jedoch konform Artikel 342 der Verfassung Myanmars durch das National Defence and Security Council bestätigt werden muss. Dieses Council besteht aus elf MitgliederInnen, wobei sechs MitgliederInnen dem Militär entspringen. Ein reformgewillter Commander-in-Chief und somit ebenso reformgewillte ParlamentarierInnen des Militärs, sind somit unwahrscheinlich.

Nach Einschätzung Egroteaus 2015, sieht sich das Tatmadaw, rückblickend auf die turbulenten sechs Dekaden seit der Unabhängigkeit, noch immer als einzig verlässliche und disziplinierte politische Institution, welche das Land vereinen und politische Stabilität garantieren kann. In einem Interview mit Egroteau vergangenen Jahres sagte der vorherige Sprecher des Amyotha Hluttaw und ehemalige General Khin Aung Myint, dass die Aufgabe des Tatmadaws in den Hluttaws die des „Schiedsrichters“ sei sowie die Absicherung, dass durch ihre konstante Präsenz in den Kammern keine Einparteien-Dominanz im Parlament möglich ist.³³

Nach Artikel 20, 40 und dem gesamten Kapitel XI der Verfassung steht den militärischen Institutionen zudem eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Legislative sowie im Ausnahmezustand zusammen mit der Exekutive solch starke Macht zu, dass das Parlament mit Leichtigkeit umgangen und elementare Bürgerrechte eingeschränkt werden können.³⁴

Entgegen der langjährigen politischen Erfahrung des Militärs, ist die geringe Kenntnis von parlamentarischen Aufgaben für die gewählten ParlamentarierInnen darüber hinaus eine weitere Herausforderung des jungen Parlamentes. Nur

wenige der derzeitigen Abgeordneten erfuhren ein entsprechendes Training für ihre künftigen Tätigkeiten vor Amtsantritt. Kompetenzen und Wissen in und über parlamentarische Prozesse, sowie eine Übersicht legislativer Mechanismen und Abläufe sind kaum vorhanden. Vor allem auf subnationaler Ebene herrscht großer Bedarf an Maßnahmen zum weiteren *Capacity Building*.

Mit der Errichtung mehrerer Bibliotheken, dem regen Austausch mit ausländischen Parlamenten und Workshops durch internationale politische Organisationen wie der HSS konnte jedoch bereits aktiv dagegen vorgegangen werden.³⁵

Schlussendlich bleibt jedoch die größte Herausforderung die Legitimierung der Hluttaws durch die Bevölkerung. Die relativ freien und fairen Wahlen in 2015 konnten bereits der teils stark illegitimen Zusammensetzung des Parlamentes in dessen erster Legislaturperiode entgegenwirken. Doch das zu einem Viertel in den Hluttaws vertretene Militär, die nur rudimentäre mediale, öffentliche Transparenz der parlamentarischen Arbeit (bspw. durch einen stark limitierten Zugang von JournalistInnen zu ParlamentarierInnen) und allem voran die fortwährende Unterdrückung ethnischer Minderheiten (durch das Parlament und den damaligen Präsidenten Thein Sein wurde beispielsweise den weiterhin unterdrückten Rohingya Anfang 2015 das Wahlrecht entzogen sowie alle parlamentarischen VertreterInnen von der Wahl disqualifiziert) bilden die Hluttaws nun eine Legislative, welche zwar in großen Teilen von der Bevölkerung als anerkannt, jedoch weiterhin als bürgerfern erachtet wird.

Projekte der HSS

Das in 2016 in Kooperation mit Bundestag und Bundesrat begonnene Projekt fokussiert auf eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit in den politischen Alltag Myanmar. Während die HSS dabei vor allem für die Organisation und die Inhalte der Aktivitäten verantwortlich ist, entsenden Bundestag und Bundesrat Experten für die Workshops in Myanmar. Das Projekt verfolgt dabei drei Hauptziele, welche (a) die Erarbeitung und Veröffentlichung einer Broschüre der Hluttaws und einer Datenbank mit Informationen zu den ParlamentarierInnen, (b) die Umsetzung eines Besucherprogramms des Parlamentes sowie (c) die Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit und journalistischen Kooperation des Hluttaws umfassen.

Durch die gemeinsamen Maßnahmen der HSS, des Bundestages sowie des Bundesrats kann so eine Stärkung der politischen Transparenz und somit der Legitimation der Hluttaws erzielt werden, welche den weiteren Friedens- und Demokratieprozess des Landes unterstützt.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/myanmar

Eine stärker föderal geprägte politische Struktur und ein gänzlich frei gewähltes Parlament, sowie eine transparentere parlamentarische Arbeit der Abgeordneten und ein freier, unzensurierter Zugang für JournalistInnen sind hierbei das Fundament eines legitimierten Parlamentes. Ausgehend dieses Ansatzes hat daher die HSS in Kooperation mit Bundestag und Bundesrat mit dem vom Auswärtigen Amt finanzierten Projekt für ein bürgernahes Parlament in diesem Jahr begonnen.

Ausblick

Während das Hluttaw in der ersten Legislaturperiode noch stark an optimis-

tischem Moment gewonnen hat, ist es ein Jahr nach den Wahlen in der Hauptstadt Nay Pyi Taw ruhiger geworden. Die großen Erwartungen an die neue politische Ordnung und die Hoffnungen auf tiefgreifende Änderungen – allen voran an der Verfassung – konnten im ersten Jahr nicht realisiert werden.

Aung San Suu Kyi, welche aufgrund der Staatsangehörigkeit ihrer Söhne nicht Präsidentin werden konnte und somit neben dem Präsidenten Htin Kyaw nun als Staatsrätin agiert, gab bereits mehrmals kund, dass ihre höchsten politischen Prioritäten das Erreichen des nationalen Friedens sowie die Überwindung der Armut im Land seien.

Das Erreichen der Ziele gestaltet sich als schwierig. Das immense wirtschaftliche Wachstum Myanmars hat zumindest das Potenzial, eine Grundlage für die Überwindung der Armut im Land zu sein. Politikentscheidungen zugunsten *inklusive* Wachstums sind heute jedoch gefragt wie nie. Denn häufig ist das Gegenteil die Realität: Regelmäßig werden Landwirte enteignet, damit Investoren Infrastrukturprojekte (u. a. im Tourismusbereich) vorantreiben können. Auch das Ziel, nach knapp sieben Jahrzehnten Bürgerkrieg nationalen Frieden zu erreichen gestaltet sich als schwierig. Seitdem im Oktober 2015 acht der 15 ethnischen bewaffneten Organisationen ein nationales Waffenstillstandsabkommen (engl.: *National Ceasfire Agreement* [NCA]) unterschrieben haben, hat die Anzahl der Konflikte zwischen den ethnischen bewaffneten Organisationen und dem Militär zugenommen. Vor allem die ethnischen bewaffneten Organisationen der Kachin und Shan im Norden und Osten des Landes kämpfen für mehr Auto-

nomie in ihren Regionen und gegen das Tatmadaw. Allein im November 2016 gab es trotz elf Treffen zu Friedensverhandlungen 67 Gefechte zwischen den verschiedenen Konfliktparteien und insgesamt 133.000 neue Binnenflüchtlinge.³⁶

Noch immer werden ethnische Minderheiten denunziert und verfolgt. Vor allem die im Land nicht anerkannte muslimische Minderheit der Rohingya im Rakhine State flüchtet vor Gewalt und Unterdrückung. Hohe Militärs und ihre langjährigen Geschäftspartner stellen sich aus Sorge um Wohlhaben und Status noch immer grundlegender Reformen und Verfassungsänderungen entgegen.³⁷



Gruppenbild zur Unterzeichnung des Memorandum of Understanding zwischen dem Hluttaw und der Hanns-Seidel-Stiftung. Quelle: HSS Myanmar.

Kompromisse, welche zuweilen die Einhaltung der politischen Versprechen der Regierungsführerin und ihrer Partei in Frage stellen, müssen eingegangen und Frontalangriffe auf frühere Regimevertreter vermieden werden.

Kurz: Die Konsolidierung der politischen Macht der ehemaligen Oppositionsführerin braucht gerade in Zeiten einer solchen demokratischen Wende mehr denn je einen diplomatischen Ansatz, um einen Rückschlag des Militärs zu verhindern. Da hierbei jedoch mehr Stillstand als Wandel empfunden wird,

macht sich – zögernd – Unmut breit in der Bevölkerung.

Es ist somit zwar zunächst mit zunehmender Skepsis und Desillusion der Bevölkerung gegenüber ihrer VertreterInnen in den Hluttaws und ebenso der Regierung zu rechnen. Jedoch gibt die Ikone und Leitfigur Aung San Suu Kyi der Bevölkerung weiterhin die Hoffnung und Zuversicht, dass die Kompromisse und das derzeitige politische Schachspiel in den Institutionen den begonnenen Reformprozess weiterführen und vollenden können.

|| Achim Munz

Auslandsmitarbeiter Myanmar

|| Lutz Kohne

Hanns-Seidel-Stiftung Myanmar

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015): The Pyidaungsu Hluttaw - Assembly of the Union, Nay Pyi Taw: Parliamentary Press.
- 2 Vgl. D. M. Seekins (2006): Historical Dictionary of Burma (Myanmar), Lanham, Maryland: Scarecrow Press.
- 3 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015).
- 4 Vgl. Ebd.
- 5 Vgl. R. Egreteau (2015): Emerging Patterns of Parliamentary Politics, in: Myanmar. The Dynamics of an Evolving Polity., hrsg. von D. I. Steinberg, Lynne Rienner Publishers, Boulder, S. 59-88.
- 6 Vgl. Ebd.
- 7 Vgl. Ebd.
- 8 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015).
- 9 Vgl. Oxford Burma Alliance, 1988 Uprising and 1990 Election, Oxford Burma Alliance, URL <http://www.oxfordburmaalliance.org/1988-uprising--1990-elections.html> [29.11.2016].
- 10 In Myanmar gilt das Mehrheitswahlrecht, so dass die NLD mit 60 Prozent der Stimmen, 81 Prozent der Sitze erringen konnte. So konnte die ethnisch basierte Shan Nationalities League for Democracy 23 Sitze gewinnen (1,62 Prozent der Wählerstimmen) im Gegensatz zur von Militär favorisierten National Unity Party, die nur zehn Sitze mit 21,17 Prozent der Wählerstimmen erhalten hätte. Vgl. Khin Kyaw Han (2000): 1990 Multi-Party Democracy General Elections, URL http://www.ibiblio.org/obl/docs4/1990_multi-party_elections.pdf [01.12.2016].
- 11 Vgl. R. Egreteau (2015) und T. M. Maung (2011): Myanmar's 2010 Elections: Continuity and Change, in: Southeast Asian Affairs Nr. 2011, S. 190-207.
- 12 Vgl. R. Egreteau (2015).
- 13 Vgl. Ebd.
- 14 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015).
- 15 Vgl. O. Holmes (2015): Final Myanmar results show Aung San Suu Kyi's party won 77% of seats, in: The Guardian, 23 November 2015. URL <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/23/final-myanmar-results-show-aung-san-suu-kyis-party-won-77-of-seats>, [30.11. 2016].
- 16 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw, „About Myanmar Parliament,“ URL <http://www.myanmarparliament.gov.mm/en> [30.11.2016].
- 17 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015).
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Vgl. A. Munz und M. Siegner (2013): Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook,“ in Federalism in Asia and Beyond. The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012, Hanns-Seidel-Stiftung, München.
- 20 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2008): Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008), Ministry of Information.
- 21 Vgl. Ebd.
- 22 Vgl. Pyidaungsu Hluttaw (2015).
- 23 Vgl. Ebd.
- 24 Vgl. R. Egreteau (2015).
- 25 Vgl. Ebd.
- 26 Vgl. Ebd.
- 27 Vgl. Ebd.
- 28 Die Bamar bilden die größte ethnische Gruppe in Myanmar mit etwa 69 Prozent der Bevölkerung.
- 29 Vgl. R. Egreteau (2015).
- 30 Vgl. Ebd.
- 31 Vgl. Ebd.
- 32 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2008).

- 33 Vgl. R. EgretEAU (2015).
- 34 Vgl. Republic of the Union of Myanmar (2008).
- 35 Vgl. R. EgretEAU (2015).
- 36 Vgl. Myanmar Peace Monitor (2016): Peace Monitoring Dashboard: December 2016; URL: <http://mmpeacemonitor.org/research/monitoring-archive> [30.11.2016].
- 37 Vgl. R. EgretEAU (2015).