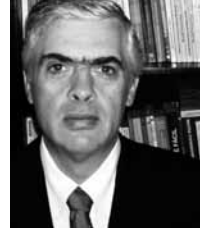


## MYANMAR: PERSPEKTIVEN DES POLITISCHEN WANDELS

*Wilhelm Hofmeister*



Dr. Wilhelm Hofmeister leitet das Regionalprogramm Politikdialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Singapur.

„Outpost of tyranny“ – „ein Außenposten der Tyrannei“. So hat die ehemalige US-Außenministerin Condoleezza Rice vor einigen Jahren das Regime in Myanmar/Burma<sup>1</sup> bezeichnet. Diese Einschätzung wird im „Westen“, das meint vor allem die USA und Europa, weitgehend geteilt, wo Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft die Entwicklungen in Myanmar/Burma mit großer Anteilnahme verfolgen. Auch viele Menschenrechtsorganisationen und andere Gruppierungen der Zivilgesellschaft in Asien teilen diese Einschätzung. Die Regierungen Asiens halten sich dagegen mit Kritik am Regime in Myanmar eher zurück.

Tatsächlich hat das Militärregime in Myanmar in den vergangenen Jahren bei mehreren Gelegenheiten den diktatorischen Charakter seiner Herrschaft demonstriert:

- Im August und September 2007 wurde die „Seiden-Revolution“ – eine friedliche Demonstration, die von unbewaffneten buddhistischen Mönchen angeführt wurden – gewaltsam niedergeschlagen.
- Nach der von dem Zyklon „Nargis“ am 2. und 3. Mai 2008 verursachten Katastrophe im Süden des Landes, der vermutlich mehr als 140.000 Menschen zum Opfer

1 | Während einer Anhörung des außenpolitischen Senatsausschusses am 18. Januar 2006 verwandte Frau Rice diesen Ausdruck zur Kennzeichnung der Regime in Kuba, Myanmar, Nordkorea, Iran, Weißrussland und Zimbabwe. Das erlangte damals weltweit große Aufmerksamkeit. Der in der britischen Kolonialzeit eingeführte Staatsname „Burma“ (oder auch „Birma“) wurde 1989 in „Myanmar“ geändert. Die Vereinten Nationen und viele andere Länder, darunter auch Deutschland erkennen den neuen Staatsnamen an. Die USA, Großbritannien, Frankreich, Kanada und Australien dagegen weigern sich ebenso wie viele Oppositionsgruppen außerhalb des Landes, den neuen Namen zu akzeptieren. Im Folgenden wird in der Regel die offizielle Landesbezeichnung „Myanmar“ verwandt. Im Adjektiv heißt es aber „burmesisch“.

fielen, verweigerte das Regime zunächst internationale Hilfsgüter und den Zutritt ausländischer Hilfsorganisationen; erst auf massiven Druck seines Nachbarn China und der ASEAN-Staaten ließ das Regime humanitäre Hilfe von außen zu, um die Not zu lindern und Wiederaufbauhilfe zu leisten.

- Im Juli 2009 wurde Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi wegen Missachtung ihres Hausarrest verurteilt, nachdem im Mai 2009 ein US-amerikanischer Staatsbürger unter mysteriösen Umständen unbefugt in ihr von den Militärs schwer bewachtes Haus gelangt war und Frau San Sue Kyi den Eindringling den Sicherheitsbehörden gemeldet hatte.
- Trotz einiger Waffenstillstandsabkommen werden ethnische Minderheiten in einigen Landesteilen weiterhin unterdrückt.

Wegen der permanenten Menschenrechtsverletzungen haben die USA, die Europäische Union und Australien Myanmar mit einem Embargo belegt. Das verstärkt die von dem Regime selbst gewählte, lang andauernde Isolation des Landes, die nur 1988/89 von einer kurzen Öffnungsphase unterbrochen war. Das Embargo aber wird unterschiedlich ausgeübt. Während die USA praktisch jeden Kontakt mit Myanmar untersagen, hat die Europäische Union das Embargo nur auf den Handel und Investitionen

konzentriert, erlaubt dagegen aber humanitäre Hilfe; doch wegen des Embargos hatte das Militärregime bis zur Nargis-Katastrophe auch keine europäische Entwicklungshilfe zugelassen. Die asiatischen Staaten dagegen praktizieren kein Embargo. Und das sind nicht nur China und die Länder der ASEAN-Gemeinschaft, sondern auch die demokratischen Staaten Indien, Japan und Süd-Korea. Dadurch bleibt der wirtschaftlicher Effekt des Embargos begrenzt und hat zur Folge, dass Unternehmen aus Myanmar ihre Geschäfte – auch mit dem Westen – vor allem über Thailand, Indien oder Singapur abwickeln. Mit den asiatischen Staaten ist der Handel direkt. Politisch ist das Regime ebenfalls keineswegs vollkommen isoliert. Seit 1997 ist es Mitglied der ASEAN-Gemeinschaft und in viele asiatische Foren integriert. Nicht zuletzt nimmt Myanmar an den regelmäßigen Gipfeltreffen zwischen Asien und Europa im

**Wegen der permanenten Menschenrechtsverletzungen haben die USA, die Europäische Union und Australien Myanmar mit einem Embargo belegt. Das verstärkt die von dem Regime selbst gewählte, lang andauernde Isolation des Landes, die nur 1988/89 von einer kurzen Öffnungsphase unterbrochen war.**

Rahmen des so genannten ASEM-Prozesses teil. Eine 2007 von den USA eingebrachte UN-Resolution zur Verurteilung des Regimes scheiterte am Veto Chinas und Russlands.

Das Embargo gegen Myanmar ist somit ein weitgehend hilfloses Instrument und eher ein Akt der Selbstisolierung des Westens, der sich damit der Möglichkeit beraubt, Einfluss auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen und den politischen Wandel in diesem Land zu nehmen. Eine Aufhebung des Embargos würde den Handlungsspielraum des Westens erweitern. Die Wahlen, die gegen Ende 2010 in Myanmar stattfinden sollen, eröffnen dafür vielleicht eine Perspektive.

**Die geplanten Wahlen sind Bestandteil der „Seven Step Roadmap“ in Richtung eines „genuinen und disziplinierten demokratischen Systems“, die die Generäle im August 2003 bekannt gaben. International besteht Skepsis gegenüber diesen Wahlen, die schon frühzeitig als reine „Pseudowahlen“, bezeichnet worden sind.**

Die geplanten Wahlen sind Bestandteil der „Seven Step Roadmap“ in Richtung eines „genuinen und disziplinierten demokratischen Systems“, die die Generäle im August 2003 bekannt gaben. International besteht Skepsis gegenüber diesen Wahlen, die schon frühzeitig als reine „Pseudowahlen“<sup>2</sup>, bezeichnet worden sind. Diese Skepsis wurde noch bestärkt, als mit der Verkündung neuer Wahl- und Parteiengesetze im März 2010 eine Kandidatur der weltweit bekannten Oppositionsführerin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi praktisch ausgeschlossen wurde. Parteien dürfen keine vorbestraften Kandidaten aufstellen; andernfalls verlieren sie selbst ihre Registrierung und Berechtigung zur Wahlteilnahme. Weil die Partei von Aung San Suu Kyi, die National League for Democracy (NLD), ihre wichtigste Repräsentantin nicht ausschließen wollte, hat sie auf eine Registrierung und Wahlteilnahme verzichtet. Anfang Mai 2010 wurde die über Jahrzehnte wichtigste Oppositionskraft des Landes aufgelöst. Das wird die Chancen der Opposition bei den Wahlen einschränken und die Legitimität des Wahlergebnisses belasten. Dennoch besteht die Chance, dass die Wahlen einen politischen Übergangsprozess einleiten, der zu einem Regimewandel führen könnten.

Im Folgenden werden verschiedene Facetten der politischen Entwicklung und der Außenbeziehungen Myanmars betrachtet. Dies ist ein Beitrag zur Einschätzung

2 | Vgl. „Die Unterwelt der Generäle“ in: *Die Zeit*, 08.02.2010.

der Perspektiven der politischen Entwicklung des Landes im Vorfeld der Wahlen von 2010. Zugleich soll damit auch die Diskussion über politische und entwicklungspolitische Handlungsoptionen gegenüber Myanmar angeregt werden.<sup>3</sup>

## **POLITISCHE ENTWICKLUNG**

Myanmar ist mit 678.500 km<sup>2</sup> etwa so groß wie Frankreich. Es hat ca. 56 Millionen Einwohner. Die Bevölkerung besteht zu knapp 70 Prozent aus Burmesen. Die übrigen 30 Prozent sind so genannte indigene ethnische Gruppen, die teilweise auch „Stämme“ genannt werden, und vorwiegend in den Grenzregionen mit Thailand, China oder Indien leben. Diese ethnischen Gruppen haben häufig eigene Sprachen und Bräuche. Ihre Integration in den burmesischen Staat war stets prekär.

Das Bruttosozialprodukt Myanmars betrug 2009 geschätzt 56 Milliarden US\$. Das Sozialprodukt pro Kopf wird auf 1200 US\$ geschätzt.<sup>4</sup> Damit gehört Myanmar zu den ärmsten Ländern Asiens. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts galt das damalige Burma als eines der reichsten Länder Südostasiens. Im September 1945 aber, am Ende der seit 1942 währenden japanischen Besatzungszeit, lagen die meisten Städte des Landes aufgrund des Bombenkrieges zwischen Japanern und Alliierten in Ruinen. Für wenige Jahre wurde das Land wieder englische Kolonie.

3 | Vgl. zum Folgenden Li Chenyang und Wilhelm Hofmeister (Hrsg.), *Myanmar. Prospects of Change* (Singapore: KAS und Yunnan University, 2010); Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor und Tin Maung Maung Than (Hrsg.), *Myanmar: Beyond Politics to Societal Imperatives* (Singapore: ISEAS, 2005); N. Ganesan und Kyaw Yin Hlaing (Hrsg.), *Myanmar. State, Society and Ethnicity* (Singapore and Hiroshima: ISEAS / HPI, 2007); Kyaw Yin Hlaing, „The Politics of State-Society Relations in Burma“, in: *South-East Asia Research*, 15 (2007) 2, S. 213 - 254; Kyaw Yin Hlaing, „Power and factional struggles in post-independence Burmese governments“, in: *Journal of Southeast Asian Studies* 31 (2008) 1, S. 149 - 177. Eingeflossen in die Bewertungen sind zahlreiche Begegnungen mit Burmesen und Beobachtern des Landes sowie Gespräche während zweier Reisen nach Myanmar im Jahr 2009 und im Januar 2010.

4 | Alle international veröffentlichten Wirtschafts- und Sozialdaten Myanmars sind letztlich nur Schätzungen oder Vermutungen, weil das Regime seit vielen Jahren die Veröffentlichung genauerer Angaben über das Sozialprodukt verweigert und unabhängige Erhebungen nicht zulässt.

Am 04. Januar 1948 erhielt es nach Verhandlungen mit der britischen Krone seine Unabhängigkeit. Verhandlungsführer der Burmesen war General Aung San, der Vater der heutigen Oppositionspolitikerin Aung San Suu Kyi, der aber selbst die Unabhängigkeit nicht mehr erlebte, weil er im Juli 1947 ermordet wurde.

Mit seiner Unabhängigkeit stand der neue Staat vor enormen Problemen, die nicht nur den wirtschaftlichen Wiederaufbau betrafen, sondern insbesondere auch die Durchsetzung und den Erhalt einer staatlichen Einheit zwischen dem burmesischen Kernland und den Grenzregionen mit ihren zahlreichen unterschiedlichen „Stämmen“ oder „Nationen“. Noch vor der Verkündung der Unabhängigkeit hatte General Aung San zwar ein Abkommen mit den wichtigsten Stämmen geschlossen, das diese in einer Art Union in den neuen Staat eingliedern würde. Doch der demokratische Prozess nach der Unabhängigkeit bis zum Militärputsch im März 1962 war nicht zuletzt von den anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen Burmesen und den übrigen Stämmen gekennzeichnet, wobei der Shan-Staat mit der Sezession drohte (die ihm in der Verfassung zugestanden war).

**Mit seiner Unabhängigkeit stand der neue Staat vor enormen Problemen, die nicht nur den wirtschaftlichen Wiederaufbau betrafen, sondern insbesondere auch die Durchsetzung und den Erhalt einer staatlichen Einheit zwischen dem burmesischen Kernland und den Grenzregionen mit ihren zahlreichen unterschiedlichen „Stämmen“ oder „Nationen“.**

Diese Auseinandersetzungen und die Bedrohung der staatlichen Einheit waren ein wesentliches Motiv des Militärputsches von 1962. Einheit, Integrität und Stabilität sind seither ein zentrales Leitmotiv des Militärs, die auch heute noch ganz zentral das Denken und Handeln der Generäle bestimmen. Dazu kommt ihr Misstrauen gegenüber zivilen Politikern, die sie als korrupt, eigennützig und unfähig ansehen. Allerdings haben die Militärs selbst während ihrer Herrschaft bis 1974 das Land wirtschaftlich ruiniert, indem sie u.a. lokale und ausländische Unternehmen enteigneten oder nationalisierten; in der Regel ohne Entschädigung.

1974 veranstalteten die Militärs ein Referendum über eine neue Verfassung, die sich an den Verfassungen der Länder des real existierenden Sozialismus Osteuropas anlehnte. Die politische Macht, besser: die politische Verwaltung des Staates, gaben die Militärs in die Hände der 1962 gegründeten Burma Socialist Programme Party (BSPP). Die Militärs blieben aber ein zentraler Machtfaktor im Land.

Nach knapp eineinhalb Jahrzehnten der Regierung der BSPP, während derer sich die wirtschaftliche und soziale Lage des Landes kontinuierlich verschlechterte und die persönlichen und politischen Freiheiten unterdrückt waren, übernahmen die Militärs im Rahmen eines Putsches am 18. September 1988 wieder direkt die Regierung. Das neue State Law and Order Restoration Council (SLORC), wie sich die Spitze der Militärjunta bezeichnete, verkündete in seiner ersten Erklärung noch am Tag des Putsches die Durchführung von Mehrparteienwahlen. Innerhalb weniger Tage ließen sich nicht weniger als 235 Parteien registrieren. Viele davon waren nicht mehr als lokale Vereinigungen oder Vertreter begrenzter Interessen ohne ein politisches Programm oder gesamtstaatliche Ideen. Eine der am besten organisierten Parteien war die National League for Democracy (NLD), die von der charismatischen Persönlichkeit Aung San Suu Kyis geprägt und dominiert wurde, der Tochter von General Aung San. Allerdings konzentrierte sich die NLD zunächst weniger auf die Vorbereitung der Wahlen als vielmehr auf die Verwirklichung bürgerlicher und politischer Freiheiten. Dies war der Partei wichtiger als die Durchführung von Wahlen.

Nach dem Coup von 1988 hatte das SLORC zwar versichert, die Regierung nur für eine Übergangszeit zu übernehmen und die politische Macht an den Wahlsieger zu übergeben. Doch infolge zunehmender Meinungsverschiedenheiten zwischen dem SLORC und der NLD gewannen die Militärs allmählich die Überzeugung, dass eine baldige Übergabe der Macht in zivile Hände die Stabilität des Staates gefährden würde. Zwar sahen sich die Generäle einerseits an ihr Versprechen der Machtübergabe gebunden, begannen aber andererseits mit einem Gesetzes- und Verfassungsverfahren, das nicht nur die Machtübergabe verhinderte, sondern den Militärs die Macht bis zum heutigen Tag sichert. Am 31. Mai 1989 veröffentlichten das SLORC ein Wahlgesetz, das aber nur das Verfahren der Wahl einer *Pyithu Hluttwa*, einer „Volksversammlung“, festlegte, dabei jedoch keinerlei Aussagen über deren Status und Funktionen machte. Es zeichnete sich bald ab, dass die Militärs zunächst eine neue Verfassung erarbeiten und in einem Referendum zur Abstimmung stellen wollten, bevor sie die Macht übergeben würden. Für die Opposition und auch für Beobachter der politischen Entwicklung war klar, dass die Machtübergabe damit hinausgezögert werden sollte.

Die NLD widersprach diesem Verfassungsprojekt und stellte in Aussicht, nicht an der Wahl teilzunehmen, solange die Frage des Machttransfers nicht geklärt wäre. Aung San Suu Kyi äußerte in einem Interview, dass der Verfassungsprozess Monate, wenn nicht Jahre dauern könnte.<sup>5</sup> Wegen ihrer Kritik an dem Wahlverfahren und dem neuen Gesetz wurde sie am 20. Juli 1989, nur acht Wochen nach der Veröffentlichung des Wahlgesetzes, verhaftet. Damit begann für sie eine Zeit der Verfolgung, die mittlerweile mehr als 20 Jahre dauert.<sup>6</sup>

Die Wahlen fanden am 27. Mai 1990 statt, ohne dass die Verfassungsfrage endgültig geklärt worden war. Während des Wahlkampfes schenkten die Parteien diesem Thema keine größere Aufmerksamkeit, weil sie anscheinend mehrheitlich davon überzeugt waren, dass die Militärs nach den Wahlen die Macht abgeben müssten. Das SLORC dagegen betonte die Erarbeitung einer neuen Verfassung als Aufgabe der neuen Volksversammlung, doch blieb unklar, ob und wie dies die Übergabe der Macht beeinflussen würde. Erst nach den Wahlen stellte sich mit aller Deutlichkeit heraus, dass beide Seiten mit dem Wahlprozess zwei grundverschiedene Vorstellungen und Erwartungen verknüpft hatten. Während die Militärs die Wahlen als Grundlage für einen Verfassungsprozess verstanden (an dessen Ende, d.h. nach Verabschiedung einer neuen Verfassung sie die Macht in zivile Hände übergeben würden), gingen die meisten Parteien davon aus, dass der Wahlsieger die Regierung übernehmen würde. Die Wähler selbst waren gewiss mehrheitlich davon überzeugt, dass sie die Repräsentanten eines regierungsfähigen Parlaments wählen würden und das war auch die Auffassung der Kandidaten. Die NLD errang bei jenen Wahlen einen überwältigenden Sieg und gewann 59,87 Prozent der Stimmen und 80,82 Prozent der Mandate in der Volksversammlung. Dieses Wahlergebnis wurde von vielen Beobachtern als Bestätigung des breiten Volkswillens nach einem Machtwechsel gedeutet. Zugleich drückte es den Protest gegen die Verhaftung von Aung San Suu Kyi aus.

**Aung San Suu Kyi äußerte in einem Interview, dass der Verfassungsprozess Monate, wenn nicht Jahre dauern könnte. Wegen ihrer Kritik an dem Wahlverfahren und dem neuen Gesetz wurde sie am 20. Juli 1989, nur acht Wochen nach der Veröffentlichung des Wahlgesetzes, verhaftet. Damit begann für sie eine Zeit der Verfolgung, die mittlerweile mehr als 20 Jahre dauert.**

5 | Vgl. *AsiaWeek* vom 1. Juli 1989.

6 | Vgl. Derek Tonkin, „The 2008 Constitution in the Context of the Myanmar Reality“, in: Li und Hofmeister, S. 57.

Bei den Gesprächen zwischen der NLD und dem SLORC nach den Wahlen hat das Zentralkomitee der Partei, dem vorwiegend ehemalige Militärs und Geschäftsleute angehörten, anscheinend zugestimmt, den Vorsitz einer Kommission zur Erarbeitung einer neuen Verfassung zu übernehmen. Andere Mitglieder der Partei, vorwiegend jüngere Aktivisten und Intellektuelle, widersprachen allerdings jedem Übereinkommen mit den Militärs und beanspruchten ein Regierungsmandat ohne Kompromisse mit der Regierung.

Am 27. Juli 1990 veröffentlichte das SLORC eine Erklärung, die von den Wahlsiegern die Erarbeitung einer neuen Verfassung verlangte, bis zu deren Verabschiedung das SLORC an der Macht bleiben würde. Demgegenüber verlangte die NLD in einer Erklärung vom 29.

**Von März 1996 bis Mai 2004 war die Nationalversammlung suspendiert, weil sich das SLORC, dessen Bezeichnung 1997 in „State Peace and Development Council“ (SPDC) geändert wurde, in diesen Jahren auf den Abschluss von Waffenstillstandsabkommen mit verschiedenen aufständischen ethnischen Gruppen konzentrierte, ohne deren Unterstützung der Abschluss des Verfassungsprozesses nicht möglich schien.**

Juli 1990, dass die *Pyithu Hluttwa* spätestens im September 1990 einberufen und dann die Macht in zivile Hände übergeben werden sollte. Gestützt auf die Bajonette blieb die SLROC an der Macht. Dem Beispiel anderer Parteien folgend unterzeichnete schließlich auch die NLD am 27. Oktober 1990 ein Memorandum, das dem vom SLORC vorgegebenen Verfassungsverfahren und der Einberufung eines Parlaments zustimmte, dessen

Kompetenzen weit geringer waren als die Militärs bei der Ankündigung des Wahlprozesses versprochen hatten.

Dieser durch die realen Machtverhältnisse erzwungene Kompromiss hielt jedoch nicht lange und es entwickelte sich der jahrelange Konflikt zwischen den Militärs und der NLD. In ihrer Auffassung, dass die Wahlen von 1990 einen Machtwechsel implizierten, wird die NLD durch wiederholte Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützt. Da die Militärs nicht nachgaben und die NLD den Verfassungsprozess, der vom SLORC aufrechterhalten wurde, ablehnten, war die Konfrontation unvermeidlich.

Im Januar 1993 trat eine Nationalversammlung zusammen, die von den Militärs kontrolliert wurde und den Auftrag hatte, eine Verfassung zu verabschieden. Eine von den Militärs dominierte Vorbereitungscommission hatte im



September 1993 104 Grundprinzipien in die Nationalversammlung eingebracht, die weitgehend unverändert in Kapitel I der im September 2007 verabschiedeten Verfassung eingingen. Die NLD hatte zunächst noch in der Nationalversammlung mitgearbeitet, zog sich aber im November 1995 aus der Versammlung zurück, weil das SLORC nicht zuließ, dass der Wahlsieger von 1990 den Verfassungsreformprozess leiten durfte.

Von März 1996 bis Mai 2004 war die Nationalversammlung suspendiert, weil sich das SLORC, dessen Bezeichnung 1997 in „State Peace and Development Council“ (SPDC) geändert wurde, in diesen Jahren auf den Abschluss von Waffenstillstandsabkommen mit verschiedenen aufständischen ethnischen Gruppen konzentrierte, ohne deren Unterstützung der Abschluss des Verfassungsprozesses nicht möglich schien. Auch mit der NLD trat die Regierung in Verhandlungen, um deren Rückkehr in die Nationalversammlung zu erreichen. Doch weil die Regierung die Forderung nach einer Freilassung von Aung San Suu Kyi sowie dem ebenfalls inhaftierten stellvertretenden NLD-Vorsitzenden General Tin Oo nicht erfüllen wollte, verweigerte die NLD weiterhin ihre Teilnahme an dem Verfassungsprozess. Auch unterstützten keineswegs alle ethnischen Gruppen die Nationalversammlung und zudem erwiesen sich manche Waffenstillstandsabkommen als brüchig. An den Bemühungen, die ethnischen Minderheiten in den Verfassungsprozess einzubeziehen, zeigt sich ihre Bedeutung für den staatlichen Zusammenhalt in Myanmar.

**Nach offiziellen Angaben stimmten 92,48 Prozent der Burmesen dem Verfassungsentwurf zu. Im Vorfeld der Abstimmung hatte die Regierung keine Mittel und Anstrengungen gescheut, um die Bevölkerung auf ein „Ja“ einzustimmen – eine Alternative gab es ohnehin nicht. Der NLD war eine Kampagne zugunsten eines „Nein“ untersagt worden.**

Am 10. Mai 2008 schließlich, 18 Jahre nach den Wahlen von 1990, fand trotz der von dem Zyklon Nargis wenige Tage zuvor verursachten Katastrophe ein Referendum über den Entwurf einer neuen Verfassung statt, der von der Nationalversammlung verabschiedet worden war.<sup>7</sup> Je mehr die NLD und die westlichen Länder aufgrund der Verwüstungen des Zyklons auf eine Verschiebung des Referendums drängten, desto mehr sah die Militärregierung darin

7 | Der Entwurf war von einem Komitee von Verfassungsexperten erarbeitet worden. In den von dem Zyklon Nargis betroffenen Gebieten fand das Referendum erst am 24. Mai statt.

eine Herausforderung ihrer Stärke und desto weniger war sie bereit, einer Verschiebung zuzustimmen.“<sup>8</sup>

Nach offiziellen Angaben stimmten 92,48 Prozent der Burmesen dem Verfassungsentwurf zu. Im Vorfeld der Abstimmung hatte die Regierung keine Mittel und Anstrengungen gescheut, um die Bevölkerung auf ein „Ja“ einzustimmen – eine Alternative gab es ohnehin nicht. Der NLD war eine Kampagne zugunsten eines „Nein“ untersagt worden. Nach Meinung von Beobachtern drückt das Wahlergebnis trotz mancher Unregelmäßigkeiten das tatsächliche Abstimmungsverhalten aus. Danach haben viele Burmesen aufgrund einer fehlenden Alternative für das einzige Angebot gestimmt, das die Perspektive einer Veränderung des politischen Systems beinhaltete.

Die Verfassung von 2008 enthält in 15 Kapiteln 457 Artikel. Der Landesname wird hier neu festgelegt als „Republik der

Union von Myanmar“. Das politische System wird als „disziplinierte, blühende, aufrichtige Mehrparteien-Demokratie“ beschrieben. Den Militärs werden 25 Prozent der Parlamentssitze reserviert, ähnlich wie vor wenigen Jahren noch in Thailand und Indonesien, wo die Militärs ja immer noch über großen politischen Einfluss verfügen. Die Reservierung bestimmter Ministerien oder eines festen Teils des Staatshaushaltes für die Militärs ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Bemerkenswerterweise sieht die Verfassung u.a. die Errichtung von 14 Regionalparlamenten vor. Das kann als eine Anerkennung der regionalen und ethnischen Unterschiede innerhalb des Landes gewertet werden, die Möglichkeiten der Dezentralisierung und politischer Partizipation auf regionaler Ebene eröffnet.

**Mit seinen institutionellen Reformen hat sich das Regime bisher strikt an diese Roadmap gehalten. Nach der Inkraftsetzung der neuen Verfassung ist die Durchführung von Wahlen die nächste Station auf dem Weg des Übergangs zur Demokratie. Unter Beachtung der verfassungsmäßigen Vorgaben müssen diese Wahlen 2010 stattfinden. Das ist mittlerweile von der Regierung bestätigt worden, auch wenn noch kein genauer Termin feststeht.**

## **DIE ROADMAP IN RICHTUNG DEMOKRATIE UND DIE VORBEREITUNG DER WAHLEN VON 2010**

Am 30. August 2003 hat der damalige Premierminister General Khin Nyunt eine so genannte Roadmap für den Weg zu einer „disziplinierten Demokratie“ verkündet. Die

8 | Tomkin, „The 2008 Constitution in the Context of the Myanmar Reality“, in: Li und Hofmeister, S. 60.

einzelnen Stationen dieser Roadmap sind:

1. Einberufung der seit 1996 geschlossenen Nationalversammlung.
2. Schrittweise Einleitung eines Prozesses zur Einrichtung eines „genuinen und disziplinierten demokratischen Systems“.
3. Entwurf einer neuen Verfassung.
4. Annahme der Verfassung durch ein nationales Referendum.
5. Durchführung „freier und fairer Wahlen“ der legislativen Körper (*Pyithu Hluttaws*) in Übereinstimmung mit der neuen Verfassung.
6. Einberufung der *Hluttaws* und ihrer Mitglieder in Übereinstimmung mit der neuen Verfassung.
7. Bildung einer modernen entwickelten und demokratischen Nation durch die von dem Parlament (*Hluttaw*) gewählten staatlichen Führer, der Regierung und anderer vom *Hluttaw* gebildeter zentraler Staatsorgane.

Mit seinen institutionellen Reformen hat sich das Regime bisher strikt an diese Roadmap gehalten. Nach der Inkraftsetzung der neuen Verfassung ist die Durchführung von Wahlen die nächste Station auf dem Weg des Übergangs zur Demokratie. Unter Beachtung der verfassungsmäßigen Vorgaben müssen diese Wahlen 2010 stattfinden. Das ist mittlerweile von der Regierung bestätigt worden, auch wenn noch kein genauer Termin feststeht.

Völlig offen blieb lange, in welcher Form diese Wahlen stattfinden werden. Die Regierung zögert den Wahltermin so weit als möglich hinaus und wird die Wahlen sehr kurzfristig anberaumen. Oktober oder November 2010 sind der wahrscheinlichste Zeitraum für die Wahlen.

Gemäß der Verfassung wird ein Zwei-Kammern-Parlament gewählt. Das Abgeordnetenhaus wird 440 Repräsentanten haben. Davon werden die Zivilisten jedoch nur 330 gewählte Vertreter stellen; 110 werden ernannte Militärs sein. Die zweite Kammer, das „Haus der Nationalitäten“, hat 224 Mitglieder; 168 davon werden gewählt und 55 werden von dem Oberkommandierenden der Streitkräfte ernannt. Damit ist ein erheblicher Einfluss der Militärs auf beide Häuser des Parlaments festgeschrieben.

Im März 2010 veröffentlichte die Regierung fünf Gesetze zur Organisation der Wahlen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt das Gesetz über die Registrierung der Parteien. Danach müssen sich alle Parteien neu registrieren lassen. Zugleich wurde festgelegt, dass niemand Mitglied einer Partei sein oder gewählt werden darf, der strafrechtlich verurteilt ist. Damit wurde Aung San Su Kyi von den Wahlen ausgeschlossen, nachdem sie im Jahr 2009 wegen der Verletzung ihres Hausarrests verurteilt worden war. Zusammen mit ihr sind weitere ca. 2000 politische Gefangene von den Wahlen ausgeschlossen.

International hat diese Bestimmung viele Proteste hervorgerufen und Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses genährt. Viele Regierungen und auch die Vereinten Nationen haben wiederholt einen glaubwürdigen Wahlprozess verlangt, bei dem allen politischen Kräften die Teilnahme offenstehen sollte und die grundlegenden politischen Rechte der Bürger, Parteien und Kandidaten anerkannt würden. Damit war die Erwartung verbunden, dass die Wahlen den Weg frei machen für eine Ablösung der Militärregierung durch eine zivile Regierung. Zumindest von den Oppositionsparteien im Land waren diese Erwartungen geteilt worden, nicht zuletzt auch von der NLD. Die Wahlgesetze haben diese Erwartungen enttäuscht und vor allem die NLD in ihrer Existenz getroffen.

**Die NLD dürfte nach wie vor die populärste Partei im Lande sein. Allerdings war keineswegs gewiss, dass diese Partei den Wahlprozess noch einmal so dominieren würde wie vor 20 Jahren.**

Die NLD dürfte nach wie vor die populärste Partei im Lande sein. Allerdings war keineswegs gewiss, dass diese Partei den Wahlprozess noch einmal so dominieren würde wie vor 20 Jahren. Zum einen hat sie ihr Zentrales Exekutivkomitee nicht erneuert und verjüngt; dazu benötigte sie die Zustimmung der Behörden, denen sie sich nicht stellen wollte. Zum anderen rechnen manche Beobachter damit, dass die Partei bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen an Attraktivität eingebüßt hat, weil ihre Fundamentalopposition in all den Jahren keinen Erfolg hatte und ihre programmatischen Perspektiven sehr vage sind. Die allmähliche Öffnung des Regimes wird ein Maß an Kompromissfähigkeit verlangen, das manche der NLD nicht zutrauen. Die Popularität von Aung San Suu Kyi ist jedoch ungebrochen und deshalb wurde erwartet, dass selbst dann, wenn sie

selbst nicht als Kandidatin antreten dürfte, ihr Charisma der NLD viele Stimmen zuführen würde.

Nachdem Aung San Su Kyi durch das neue Gesetz von der Wahl ausgeschlossen wurde, gab sie zu erkennen, dass sie eine Wahlteilnahme ihrer Partei nicht unterstützt. Daraufhin hat die NLD entschieden, sich nicht registrieren zu lassen und die Teilnahme an den Wahlen zu verweigern. Für die politische Entwicklung und die Parteienlandschaft ergeben sich daraus weitreichende Konsequenzen. Es ist nun damit zu rechnen, dass keine Partei den Wahlprozess dominieren wird, so wie es bei einer Wahlteilnahme der NLD wahrscheinlich gewesen wäre. Zugleich wird es für die Opposition schwerer, eine deutliche Mehrheit der gewählten Parlamentarier zu gewinnen. Einige der bisherigen NLD-Führer werden eine oder sogar mehrere neue Parteien gründen oder als Vertreter anderer Parteien an den Wahlen teilnehmen. Das zeigt, dass die ablehnende Haltung von Aung San Su Kyi keineswegs von allen Mitgliedern ihrer Partei akzeptiert wird. Doch nach dem Nein der Nobelpreisträgerin konnte ihr die Partei nicht widersprechen.

Bis Anfang April 2010 hatten sich 18 Parteien registrieren lassen. Es ist damit zu rechnen, dass bis zu den Wahlen noch einige weitere Parteien registriert werden. Wichtigste Oppositionspartei ist die Democratic Party. Voraussichtlich wird es aus dem Kreis der größeren ethnischen Minderheiten jeweils mehrere Parteien geben. Zudem haben nun viele Militärs um ihre Entlassung gebeten, weil sie sich dann als „Zivilisten“ betätigen können. Ehemalige Militärs haben mittlerweile zumindest eine Partei gebildet. Dadurch kann dem Regime zusätzliche Unterstützung in einem gewählten Parlament zufallen.

Von den Wahlen ist somit kein grundlegender Wandel des Regimes zu erwarten. Eher werden sie wohl den Beginn eines Übergangsprozesses markieren, der noch etliche Jahre dauern wird. Thailand oder Indonesien haben ebenfalls längere Übergangsperioden erlebt und manche Beobachter vermuten, die burmesischen Militärs würden ihre Zukunftsplanungen an diesen Fällen orientieren. Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass dem künftigen Parlament viele ehemalige Militärs angehören werden sowie Personen, die auf die eine oder andere Weise mit

**Von den Wahlen ist somit kein grundlegender Wandel des Regimes zu erwarten. Eher werden sie wohl den Beginn eines Übergangsprozesses markieren, der noch etliche Jahre dauern wird. Thailand oder Indonesien haben ebenfalls längere Übergangsperioden erlebt und manche Beobachter vermuten, die burmesischen Militärs würden ihre Zukunftsplanungen an diesen Fällen orientieren.**

dem Regime zusammengearbeitet haben. Zudem dürfte es außerhalb der gegenwärtigen Administration nur einen begrenzten Personenkreis geben, der genügend Kenntnisse und Erfahrungen für die Übernahme von Verwaltungsaufgaben in staatlichen Behörden besitzt. Der Niedergang des Bildungswesens und die Abschottung des Regimes haben verhindert, dass genügend gut ausgebildete Personen für künftige Regierungsaufgaben zur Verfügung stehen. Die ersten Jahre der künftigen Regierung werden daher auch Jahre des Erlernens von Verhandlungsführung und Kompromissen sein. Andererseits werden die Wahlen durchaus die Tür für neue Partizipationsformen und politische Karrieren eröffnen.

Von zentraler Bedeutung wird daneben die Erneuerung des Militärs sein. Nach der Wahl wird General Than Shwe zurücktreten, der seit 1992 das Amt des Staatschefs bekleidet. Auch mit dem Rücktritt seines Stellvertreters, General Maung Aye, wird gerechnet. Eine Reihe jüngerer Offiziere werden Kommandopositionen übernehmen. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die alte Garde ihre Macht keinesfalls vollkommen aufgibt, sondern noch in so genannten Senior-Positionen bleibt. Der Tatmadaw, der Militärapparat, wird voraussichtlich noch einige Zeit den politischen Prozess kontrollieren.

### **AUNG SAN SUU KYI – DIE IKONE DER BURMESISCHEN DEMOKRATIEBEWEGUNG**

Die politische Entwicklung in Myanmar würde wohl kaum so viel internationale Beachtung genießen, wenn die Unterdrückung der politischen Freiheiten des Volkes, die Willkür des Regimes und der friedliche Widerstand gegen die Diktatur nicht in einer Person zusammenfließen würden: Aung San Suu Kyi. Die Tochter des Staatsgründers ist die Ikone des politischen Widerstands gegen das Militärregime und der Demokratiebewegung des Landes.<sup>9</sup> Vor allem seit ihr 1991 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, ist sie international bekannt. Seit dem Jahr 1989 hat sie insge-

9 | Vgl. Barbara Victor, *The Lady: Aung San Suu Kyi. Nobel Laureate and Burma's Prisoner* (New York: Faber & Faber, 1999); Justin Wintle, *Perfect Hostage: The Story of Aung San Suu Kyi* (London: Hutchinson, 2007).

samt 14 Jahre unter Hausarrest verbracht, der 2009 erneut im Rahmen eines fadenscheinigen Verfahrens verlängert wurde. Den Militärs geht es anscheinend vor allem darum, ihre Teilnahme an dem Wahlprozess zu verhindern, weil davon auszugehen ist, dass Frau Suu Kyi dann ihrer Partei NLD wiederum zu einem guten Wahlergebnis verhelfen würde.

In Myanmar wird Aung San Suu Kyi hoch verehrt. Das zeigte sich beispielsweise, als im September 2007 Hunderte protestierender Mönche an ihrem Haus vorbeigingen, um ihr Respekt zu erweisen. Sie nahm diese Parade schweigend am Tor ihres Hauses ab. Zum ersten Mal in vier Jahren war sie damit wieder in der Öffentlichkeit zu sehen.

So hoch die Verehrung für Aung San Suu Kyi im Lande ist, gibt es doch auch einige Stimmen, die nicht mit allen ihren bekanntgewordenen Stellungnahmen einverstanden sind. Frau Suu Kyi hat sich beispielsweise für die internationalen Sanktionen ausgesprochen und auch empfohlen, Touristen sollten das Land meiden, um das Regime weiter zu isolieren. Die Änderung des Staatsnamens in „Myanmar“ hat sie abgelehnt. Solche Positionen werden von manchen Burmesen, die der Regierung durchaus kritisch gegenüberstehen, als zu weitgehend betrachtet, weil die Isolierung nicht nur der Regierung, sondern auch den Menschen des Landes schade. Selbst wenn ihr Hausarrest nach den Wahlen aufgehoben werden sollte, wird der politische Einfluss von Aung San Suu Kyi wohl eingeschränkt bleiben, nachdem ihre Partei NLD auf eine Wahlteilnahme verzichtete.

## **GESELLSCHAFT UND WIRTSCHAFT**

### **DIE EINBINDUNG DER ETHNISCHEN MINDERHEITEN**

Die Einbindung ethnischer Minderheiten war und ist eine der zentralen Herausforderungen für die Staatsbildung in Myanmar und auch für die Entwicklung eines demokratischen Systems, wenn nach den Wahlen des Jahres 2010 ein politischer Transformationsprozess beginnen sollte. Der erste Versuch nach der Unabhängigkeit, einen demokratischen Staat zu bilden, ist nicht zuletzt an den Konflikten mit den ethnischen Minderheiten gescheitert. Diese

Konflikte waren damals Vorwand für den Militärputsch und dienen den Militärs heute immer noch als Vorwand für die Aufrechterhaltung ihres Regimes.<sup>10</sup>

Die Zahl der ethnischen Gruppen Myanmars ist nahezu unüberschaubar und noch schwieriger ist es, sie innerhalb des staatlichen Territoriums zu verorten, weil in manchen Regionen mehrere solcher Minderheiten zusammen- bzw. nebeneinander leben. Nach offiziellen Angaben des SPDC gibt es im Land acht größere ethnische Großgruppen und 135 ethnische Gruppen innerhalb dieser Rassen. Die Zusammensetzung der Bevölkerung hat nicht nur eine soziographische Relevanz, sondern ist von großer politischer Bedeutung. Denn die Integration der ethnischen Minderheiten in den burmesischen Staat erweist sich seit der Unabhängigkeit als äußerst kompliziert. Es gab keine Landesgrenzen und keinen einheitlichen Staat. Nachdem die Briten ihr Kolonialreich auf Burma ausdehnten, gliederten sie dieses Territorium in ihre indische Kolonie ein und nahmen bei seiner Verwaltung wenig Rücksicht auf überkommene Strukturen.

Aufgrund der Erkenntnis, dass die bewaffneten Gruppen militärisch nicht zu besiegen sind, hat die burmesische Regierung seit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ihre Strategie geändert und seither eine Reihe von Waffenstillstandsabkommen geschlossen. Zugleich hat sie den ethnischen Gruppen in dem Verfassungsentwurf eine Reihe von Autonomierechten eingeräumt, darunter u.a. die Wahl von Regionalparlamenten und Regionalregierungen. Das soll ihre Versöhnung mit dem Staat und die Eingliederung in den gesamtstaatlichen Prozess erleichtern.

Ob diese Versöhnung und Eingliederung bei demokratischen Rahmenbedingungen möglich sein wird, ist eine der großen Unbekannten eines möglichen politischen Transitionsprozesses. Nicht nur gibt es innerhalb der ethnischen Gruppen zahlreiche politische Parteien und Gruppierungen, die eine

**Die Einbindung ethnischer Minderheiten war und ist eine der zentralen Herausforderungen für die Staatsbildung in Myanmar und auch für die Entwicklung eines demokratischen Systems, wenn nach den Wahlen des Jahres 2010 ein politischer Transformationsprozess beginnen sollte.**

10 | Vgl. Ian Holliday, *Ethnicity and Democratization in Myanmar*, Paper presented to the Conference „Political Development and New Challenges to International Relations in Southeast Asia“, Kunming, 19 - 22 July, 2009.



Integration in gesamtstaatliche Prozesse erschweren. Vielmehr werden auch von maßgeblichen politischen Akteuren unterschiedliche Konzepte im Hinblick auf die Behandlung und Integration der ethnischen Minderheiten vertreten. Das Spektrum der Vorschläge und Politikansätze reicht dabei von der Einrichtung ethnischer Enklaven mit weitgehenden Autonomierechten, wie es burmesische Exilgruppen vertreten, über eine vollkommene Assimilation mit dem burmesischen Nationalstaat einschließlich des obligatorischen Erlernens der burmesischen Sprache, wie es die gegenwärtige Regierung der SPDC praktiziert, bis zur Marginalisierung und Verweigerung von bestimmten Grundrechten, wie Bewegungsfreiheit etc., was insbesondere gegenüber der Gruppe der Rohingya, die hauptsächlich in der Rakhine-Region leben, praktiziert wird.

## ZIVILGESELLSCHAFT

In Myanmar existiert eine Zivilgesellschaft im Sinne autonom organisierter Vereinigungen, die Einfluss auf politische oder gesellschaftliche Ereignisse und Strukturen zu nehmen versuchen.<sup>11</sup> Das mag für denjenigen überraschend klingen, der ein isoliertes Regime vor Augen hat, das im Ruf steht, jede Regung gesellschaftlicher Organisation brutal zu unterdrücken – so wie es die Bilder von der Niederschlagung der „Seidenrevolte“ 2007 und die anfängliche Ablehnung internationaler Hilfe nach den Verwüstungen des Zyklons Nargis 2008 vermittelten. Doch trotz der Abschottung des Landes haben sich über die Jahre tatsächlich eine Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen erhalten, die gemeinsame Interessen gegenüber staatlichen Instanzen vertreten.<sup>12</sup>

**Ob diese Versöhnung und Eingliederung bei demokratischen Rahmenbedingungen möglich sein wird, ist eine der großen Unbekannten eines möglichen politischen Transitionsprozesses. Nicht nur gibt es innerhalb der ethnischen Gruppen zahlreiche politische Parteien und Gruppierungen, die eine Integration in gesamtstaatliche Prozesse erschweren.**

11 | Vgl. Georg Ismar und Jürgen Mittag, „Vom Protest zur Partizipation? Soziale Bewegungen in Lateinamerika seit Beginn des 20. Jahrhunderts“, in: dies. (Hrsg.) *„El Pueblo unido“? Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2009), S. 21; Vgl. hier auch den Beitrag von Joana Fontoura und Wilhelm Hofmeister, „Zwischen Konflikten und Reformen: Soziale Bewegungen in Brasilien“, S. 229 - 253.

12 | Vgl. Ashley South, *Civil Society in Burma: The Development of Democracy amidst conflict* (East-West-Center Washington, policy studies, PS 51, 2008); Kewin Hewison und Susanne Prager Nyein, „Civil Society in Burma. Rise, Demise, Failed Reprise“, in: Li und Hofmeister, S. 13 ff.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen haben eine lange Tradition in Burma und Myanmar, die in historische Zeiten zurückreichen. Besondere politische Bedeutung erlangten einige Organisationen im Widerstand gegen die britische Kolonisierung ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Nach der Unabhängigkeit entstanden dann neben den Parteien zahlreiche gesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Bauernvereinigungen, Studentenbewegungen etc. Doch mit dem Staatsstreich von 1962 versuchte das neue Regime alle sozialen Bewegungen zu eliminieren. Jegliche politische Opposition war verboten und alle Erziehungs- oder Kultureinrichtungen wurden entweder von staatlichen Vertretern besetzt oder geschlossen. Gleichzeitig übernahmen die Militärs die Kontrolle

**Zwar hat das Regime seinen stalinistischen Charakter aufgegeben, doch die früheren Massenorganisationen bestehen in geänderter Form noch immer. Sie sind weiterhin ein Instrument zur Kontrolle der Gesellschaft.**

der sangha, d.h. der buddhistischen Vereinigungen, und der Presse, auf die sie eine rigide Pressezensur ausübten. Diese Einschränkung ziviler Organisationen galt auch für die Gebiete der ethnischen Minderheiten, deren Parlamente und regionalen Räte geschlossen wurden. Anstelle freier und freiwilliger Vereinigungen gründete die Militärjunta eigene Massenorganisationen, über die eine strikte soziale Kontrolle ausgeübt wurde. Auch nach dem Ende des stalinistischen Regimes 1988 und der erneuten Machtübernahme durch die Militärs wurde politische Opposition erbarmungslos unterdrückt.

Zwar hat das Regime seinen stalinistischen Charakter aufgegeben, doch die früheren Massenorganisationen bestehen in geänderter Form noch immer. Sie sind weiterhin ein Instrument zur Kontrolle der Gesellschaft. Wichtige Organisationen sind die Women's Affairs Federation, die Myanmar Fire Brigade, die Myanmar Red Cross Society etc. Die Union Solidarity and Development Association (USDA) ist die größte von der Regierung gesponserte Organisation und das zivile Gesicht der Regierung. Sie hat ca. 20 bis 25 Millionen Mitglieder und ihr Schirmherr ist General Than Shwe, der Chef der Militärjunta. Die USDA organisiert Massenveranstaltungen zur Unterstützung der Regierung sowie soziale Solidaritätsaktionen. Aber auch bei der Unterdrückung der Proteste im September 2007 sollen Teilorganisationen der USDA beteiligt gewesen sein. So sehr das Regime über solche Massenorganisationen seine

Verbindung zum Volk pflegt, besteht doch eine grundsätzliche Distanz zwischen Staat und Gesellschaft. Diese wird durch nichts so sehr symbolisiert wie durch die Gründung der neuen Hauptstadt Naypyidaw, ca. 320 km von der bisherigen Hauptstadt Yangon entfernt.

Dass trotz aller Repressions- und Kontrollmechanismen innerhalb der Gesellschaft soziale Kräfte sehr schnell mobilisiert werden können, zeigte sich nach dem Zyklon Nargis. In kurzer Zeit entstanden lokale Hilfsinitiativen, die über Netzwerke innerhalb des Landes und zum Teil auch mit internationalen Initiativen verbunden sind. Zudem übernahmen einige lokale Nichtregierungsorganisationen, die in den vergangenen Jahren entstanden waren, Aufgaben bei der Vermittlung und Umsetzung von internationaler Hilfe und Kooperationsprojekten. In kurzer Zeit ist damit eine Infrastruktur von NGOs gestärkt worden, die in einem Übergangsprozess wichtige gesellschaftspolitische Funktionen übernehmen können und deren Unterdrückung kaum mehr möglich erscheint.

Die Katastrophenhilfe infolge des Zyklons Nargis hat auch dazu geführt, dass verstärkt internationale Hilfsorganisationen im Land tätig werden konnten und zum Teil mit eigenen, ausländischen Repräsentanten vertreten sind. Diese müssen zwar gewisse Schikanen des Regimes in Kauf nehmen, etwa im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit im Land, die Erlangung von Visa und die Ein- und Ausreisemöglichkeiten. Doch die Präsenz der ausländischen Organisationen und ihrer Repräsentanten stärkt zweifellos zivilgesellschaftliche und auch demokratieorientierte Organisationen und gibt ihnen Kontaktmöglichkeiten, die in den Jahren einer stärkeren Isolierung nicht vorhanden waren.

## **WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE SITUATION**

Nach der Unabhängigkeit hatte die damalige Regierung versucht, mittels staatlicher Planung einen Wohlfahrtsstaat aufzubauen, was zu einem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit führte.<sup>13</sup> Der „burmesische Weg zum Sozialismus“, den die Militärs und die von ihnen beherrschte Burma Socialist Programme Party ab 1962 als Wirtschaftsmodell

13 | Vgl. Tin Maung Maung Than, *State Dominance in Myanmar. The Political Economy of Industrialization* (Singapore: ISEAS, 2007).

verfolgten, ließ das Land gänzlich in die Armut abfallen. Alle Industrieunternehmen wurden nationalisiert. Lediglich in der Landwirtschaft wurden private traditionelle Besitzformen beibehalten. Auch nach dem Ende des sozialistischen Modells ab 1988 konnte sich der Privatsektor nur sehr langsam entwickeln und steht weiterhin unter starker Kontrolle durch staatliche Instanzen. Viele Privatunternehmen müssen eine staatliche Beteiligung und Intervention akzeptieren. Wichtige Institutionen einer Marktwirtschaft wie ein freier Wettbewerb und Privateigentum an Produktionsmitteln existieren nur rudimentär. Die burmesische Wirtschaftsorganisation unterscheidet sich somit maßgeblich von der Chinas oder Vietnams, wo zwar ebenfalls der politische Autoritarismus fortbesteht, aber im Wirtschaftsbereich starke marktwirtschaftliche Elemente eingeführt wurden.

**Verschiedene Nachbarländer sind an einem Ausbau ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit Myanmar interessiert. Die Wachstumsraten des Sozialprodukts in Myanmar betragen nach Angaben der Asiatischen Entwicklungsbank 2006 13,1 Prozent und 2007 11,9 Prozent. Wichtigste Wirtschaftspartner sind Thailand und China, gefolgt von Indien, Japan, Singapur und Südkorea. Alle diese Länder beachten die Sanktionen gegen Myanmar nicht.**

Neben der staatlichen Bevormundung ist die endemische Korruption ein weiterer zentraler Faktor, der eine positivere Wirtschaftsentwicklung in Myanmar behindert. Im Korruptionsindex von Transparency International gilt es als eines der korruptesten Länder der Erde. Eng verbunden mit der Korruption ist der Schmuggel und illegale Handel mit Edelsteinen, Drogen, die zu den wichtigsten Exportprodukten gehören. Die Sanktionen

der USA und der Europäischen Union tragen insofern zur Aufrechterhaltung der korrupten Verfahren bei, als sie den illegalen Handel in Umgehung der Sanktionen fördern.

Verschiedene Nachbarländer sind an einem Ausbau ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit Myanmar interessiert. Die Wachstumsraten des Sozialprodukts in Myanmar betragen nach Angaben der Asiatischen Entwicklungsbank 2006 13,1 Prozent und 2007 11,9 Prozent.<sup>14</sup> Wichtigste Wirtschaftspartner sind Thailand und China, gefolgt von Indien, Japan, Singapur und Südkorea. Alle diese Länder beachten die Sanktionen gegen Myanmar nicht.

14 | Vgl. <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2009/Update/statistical.pdf> [10.05.2010]; Angaben für die Folgejahre liegen nicht vor. Für einige Schlüsselindikatoren vgl. auch [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2007/pdf/MYA.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2007/pdf/MYA.pdf) [10.05.2010].

Eine Änderung des Wirtschaftsmodells mit der Einführung marktwirtschaftlicher Reformen, einer Stärkung des Privatsektors und der Eindämmung der Korruption wären maßgebliche Aufgaben im Falle eines politischen Transformationsprozesses. Die Dimension dieser Aufgabe lässt jedoch erahnen, welche Schwierigkeiten eine zivile Regierung erwarten. Erfahrungsgemäß ist ein wirtschaftlicher Transformationsprozess mit hohen sozialen Kosten verbunden, die in einem ohnehin armen Land ohne massive internationale Unterstützung kaum zu bewältigen sein werden. Selbst die Militärregierung hat erfahren, dass die Menschen keineswegs bereit sind, alle Anpassungskosten gleichmütig hinzunehmen. Die „Safran Revolution“ im August und September 2007 hatte ihren Grund nicht zuletzt in der Unzufriedenheit über die wirtschaftliche und soziale Lage. Die Ankündigung höherer Treibstoffpreise durch die Regierung im August 2007 war ein unmittelbarer Auslöser der Erhebung. Wegen seiner relativen Isolierung hatte die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2009 keine einschneidenden Folgen für Myanmar. Doch an der generellen Armut der Menschen hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Für eine zivile und demokratisch legitimierte Regierung ergibt sich daraus ein immenser Erwartungsdruck.

## AUSSENBEZIEHUNGEN

Seit Erlangung seiner staatlichen Unabhängigkeit war Myanmars Außenpolitik auf Blockfreiheit angelegt, vor allem während der Zeit des Kalten Krieges. Die wichtigsten Leitmotive waren die Erhaltung von Unabhängigkeit, Souveränität und territorialer Integrität. Das bedingte einen vorsichtigen Ausgleich zwischen den verschiedenen Mächten der Region. Nach den landesweiten Demonstrationen 1988, den Wahlen 1990 und der anhaltenden internationalen Unterstützung für die Demokratiebewegung des Landes hat das Regime diese Politik der Blockfreiheit so weit getrieben, dass es das Land quasi für ausländische Kontakte abschloss. Dazu haben auch die Sanktionen des Westens beigetragen. Im Zeitalter der Globalisierung, in dem die Öffnung der Grenzen und Märkte den asiatischen Nachbarn vielfältige Vorteile verschaffte, bedeutete diese Isolierung

**Eine Änderung des Wirtschaftsmodells mit der Einführung marktwirtschaftlicher Reformen, einer Stärkung des Privatsektors und der Eindämmung der Korruption wären maßgebliche Aufgaben im Falle eines politischen Transformationsprozesses.**

Myanmars ein Nachteil für die Entwicklungschancen des Landes. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Nutzung seiner Rohstoffvorkommen.

### ASEAN UND DIE LÄNDER SÜDOSTASIENS

Myanmar wurde 1997 in die ASEAN-Vereinigung der Länder Südostasiens aufgenommen – und hat seither sowohl für die Beziehungen innerhalb der ASEAN als auch für ihre Außenbeziehungen einige Probleme verursacht.<sup>15</sup>

**Wiederholt hat sich die Ohnmacht der ASEAN als Gruppe gegenüber Entwicklungen in Myanmar gezeigt.**

Mögen manche ASEAN-Mitglieder wie Thailand und die Philippinen zum Zeitpunkt der Aufnahme Myanmars gehofft haben, mittels eines konstruktiven Engagements auf einen allmählichen politischen Wandel in dem Land hinwirken zu können, so stellte sich schon sehr bald nicht nur heraus, dass sich das Regime in Yangon jedem äußeren Einflussversuch verschloss, sondern dass auch die ASEAN-Länder keine einheitliche Position gegenüber diesem Mitglied einnahmen.

Wiederholt hat sich die Ohnmacht der ASEAN als Gruppe gegenüber Entwicklungen in Myanmar gezeigt. Das ist in den letzten Jahren bei zwei Gelegenheiten wieder deutlich geworden. Auf die Nachrichten und Bilder von der blutigen Unterdrückung der von Mönchen angeführten „Safran-Revolution“ im September 2007 haben die Außenminister der übrigen ASEAN-Staaten zwar in einer bis dahin ungewohnt kritischen Stellungnahme ihre Ablehnung einer gewaltsamen Repression der Oppositionsbewegung ausgedrückt und die burmesische Regierung aufgerufen, eine politische Lösung der Krise zu suchen und alle politischen Gefangenen, darunter auch Aung San Suu Kyi, freizulassen. Myanmars Junta reagierte darauf mit dem Angebot, mit einem entsandten der Vereinten Nationen über die Krise im Land zu sprechen. Der stellvertretende UN-Generalsekretär Abraham Gambari reiste daraufhin nach Myanmar, doch seine Gespräche blieben praktisch folgenlos. Die ASEAN aber hat außer jener Erklärung keinen weiteren Schritt mehr im Hinblick auf die dama-

15 | Vgl. auch Kyaw Yin Hlaing, „ASEAN’s Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)“, in: Donald K. Emmerson (Hrsg.), *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia* (Stanford Univ., 2008).

lige Situation in Myanmar unternommen.<sup>16</sup> Zuletzt zeigte sich die Machtlosigkeit der ASEAN im Kontext der erneuten Verurteilung von Aung San Suu Kyi. Die Militärjunta nahm dies zum Anlass, die Friedensnobelpreisträgerin wegen Verletzung der Auflagen ihres seit Jahren dauernden Hausarrests anzuklagen. International sind diese Anklage und das anschließende Gerichtsverfahren als Farce gesehen worden und als Vorwand, die unbequeme Dissidentin weiterhin gefangen zu halten. Auf Veranlassung der thailändischen Regierung, die damals den Vorsitz der ASEAN ausübte, veröffentlichte ASEAN eine Erklärung, in der sie ihre „große Besorgnis“ gegenüber dem Verfahren gegen Aung San Suu Kyi ausdrückte. Die burmesische Regierung hat gegen diese Erklärung vehement protestiert, nicht nur weil sie eine Einmischung in die internen Angelegenheiten ihres Landes darstelle, sondern weil bei ihrem Zustandekommen auch schwerwiegende Verfahrensfehler begangen worden wären; denn aufgrund des Konsensprinzips innerhalb der ASEAN hätte auch die burmesische Regierung an der Formulierung der Erklärung beteiligt werden müssen, was nicht der Fall war. ASEAN hat auf diesen Protest nicht geantwortet, aber auch keine weiteren Aktionen gegen Myanmar unternommen.

**Zuletzt zeigte sich die Machtlosigkeit der ASEAN im Kontext der erneuten Verurteilung von Aung San Suu Kyi. Die Militärjunta nahm dies zum Anlass, die Friedensnobelpreisträgerin wegen Verletzung der Auflagen ihres seit Jahren dauernden Hausarrests anzuklagen. International sind diese Anklage und das anschließende Gerichtsverfahren als Farce gesehen worden und als Vorwand, die unbequeme Dissidentin weiterhin gefangen zu halten.**

Ebenso wenig wie die ASEAN als Gruppe haben einzelne Mitgliedsländer der ASEAN Einfluss auf die Entwicklungen in Myanmar nehmen können. Zwar werden die permanente Verletzung der Menschenrechte, die Unterdrückung der Opposition und die anhaltende Inhaftierung von Aung San Suu Kyi durch das Militärregime in Myanmar von zivilgesellschaftlichen Organisationen angeprangert. Doch die Bereitschaft zum Engagement ist unterschiedlich ausgeprägt.

Hatte Thailand schon unter Ministerpräsident Thaksin Shinawatra seit 2001 die zuvor verfolgte Politik eines „konstruktiven Engagements“ für einen demokratischen Wandel zugunsten eines pragmatischen Arrangements mit den burmesischen Machthabern abgewandelt, so enthielt

16 | Die Erklärung hatten die ASEAN-Repräsentanten in New York abgegeben, wo sie sich zum Zeitpunkt des Protests in Myanmar aus Anlass der UN-Generalversammlung aufhielten.

**Singapur ist der zweitwichtigste Wirtschaftspartner Myanmars unter den ASEAN-Mitgliedsländern und einer der wichtigsten Investoren in dem Land. Zudem bietet Singapur umfassende Entwicklungshilfe an, nicht zuletzt durch die Ausbildung vieler Burmesen an Universitäten und Instituten in dem Inselstaat.**

sich die 2006 an die Macht gekommene militärische Führung in Bangkok jeder Kritik oder öffentlicher Belehrung an seinem Nachbarn. Die nachfolgende Regierung von Premierminister Samak Sundaravej war ebenfalls um ein pragmatisches Verhältnis mit Yangon bemüht und kritisierte sogar die Unterstützung des Westens für Aung San Suu Kyi. Die internen Probleme in Thailand trugen dazu bei, dass man sich weniger mit den Verhältnissen im Nachbarland beschäftigte. Der neue Premierminister Abhisit Vejjajiva hat dagegen eine etwas kritischere Haltung gegenüber Myanmar eingenommen, wie die erwähnte ASEAN-Initiative infolge der erneuten Verhaftung von Aung San Suu Kyi zeigte. Für Thailand ist eine offene kritische Haltung allerdings aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen ist Thailand der wichtigste Wirtschaftspartners Myanmars und bedeutendste Umschlagplatz für burmesische Exporte, zum anderen gab und gibt es in den gemeinsamen Grenzregionen immer wieder Konflikte, die durch politische Kontroversen zwischen beiden Regierungen rasch angeheizt werden könnten, woran die thailändische Regierung kein Interesse hat.

Singapur ist der zweitwichtigste Wirtschaftspartner Myanmars unter den ASEAN-Mitgliedsländern und einer der wichtigsten Investoren in dem Land. Zudem bietet Singapur umfassende Entwicklungshilfe an, nicht zuletzt durch die Ausbildung vieler Burmesen an Universitäten und Instituten in dem Inselstaat. Kritik am Regime in Naypyidaw wird von singapurischer Seite jedoch nicht geäußert. Allenfalls gab es während einiger kritischer Momente wie bei der Niederschlagung der Proteste 2007 oder der erneuten Verurteilung von Aung San Suu Kyi 2009 Erklärungen mit der Hoffnung auf einen Versöhnungsprozess in Myanmar.

Malaysia hat sich zwar verschiedentlich dafür eingesetzt, dass die ASEAN zu politischen Reformen in Myanmar beitragen sollte. Doch gleichzeitig hat die Regierung in Kuala Lumpur immer wieder das Prinzip der Nichteinmischung betont. Einige Missionen malaysischer Emissäre, die sich für Reformen in Myanmar einsetzten, blieben folgenlos.



Auch Indonesien hat keine offizielle Kritik an dem Regime in Myanmar geübt, obwohl im Zuge der Konsolidierung von Demokratie in diesem Land zivilgesellschaftliche Organisationen und auch Parlamentarier eine entschiedeneren Haltung ihrer Regierung gegenüber den Menschenrechtsverletzungen in Myanmar fordern. Der Rat des früheren indonesischen Außenministers Ali Alatas vom November 2007, die burmesischen Militärs sollten sich – dem Beispiel des Militärs Indonesiens folgend – aus dem politischen Prozess zurückziehen, ist zumindest bisher ungehört verhallt.

Unter den südostasiatischen Staaten haben die Philippinen am deutlichsten Kritik an den Verhältnissen in Myanmar geübt. Die philippinische Präsidentin Arroyo drohte sogar damit, die Ratifizierung der ASEAN-Charta zu verweigern, sofern in Myanmar kein politischer Fortschritt zu erkennen sei, was sich zumindest in der Freilassung von Aung San Suu Kyi niederschlagen müsse. Allerdings haben die philippinischen Regierungen letztlich immer wieder auf konkrete Aktionen gegen Myanmar verzichtet.

Das Scheitern der ASEAN-Staaten, individuell oder im Kollektiv Einfluss auf Myanmar zu nehmen, hat vor allem zwei Gründe. Erstens hält man aus strategischen Überlegungen die Mitgliedschaft Myanmars für wichtig, um die Rolle der südostasiatischen Gruppe zu stärken. In diesem Kontext geht es auch darum zu beweisen, dass die ASEAN in der Lage ist, Sicherheit und Stabilität in der eigenen Region zu gewährleisten, indem man alle möglichen Konfliktelemente unter Kontrolle hält. Ein Ausscheiden Myanmars aus der Gemeinschaft will daher niemand riskieren, nicht zuletzt, weil dies den Einfluss Chinas und Indiens erweitern würde. Zweitens geben das Prinzip der Nichtintervention, das in der ASEAN-Charta festgeschrieben wurde, und weitere Verfahrensregeln der Vereinigung keine politische oder praktische Handhabe, um gegen das Regime in Myanmar vorzugehen. Es ist zwar offensichtlich, dass die Militärjunta gegen wichtige Elemente der Charta verstößt. Doch gibt es keinerlei Mechanismen, um die Militärs in Naypyidaw zur Einhaltung der von ihnen unterzeichneten Prinzipien

**Unter den südostasiatischen Staaten haben die Philippinen am deutlichsten Kritik an den Verhältnissen in Myanmar geübt. Die philippinische Präsidentin Arroyo drohte sogar damit, die Ratifizierung der ASEAN-Charta zu verweigern, sofern in Myanmar kein politischer Fortschritt zu erkennen sei, was sich zumindest in der Freilassung von Aung San Suu Kyi niederschlagen müsse. Allerdings haben die philippinischen Regierungen letztlich immer wieder auf konkrete Aktionen gegen Myanmar verzichtet.**

zu zwingen. Die unterschiedliche Einstellung der ASEAN-Mitgliedsländer tut ein Übriges, um die Einflussnahme der ASEAN auf Myanmar zu minimieren.

## **CHINA**

Die Volksrepublik China gilt als der wichtigste Alliierte des burmesischen Regimes und trägt mit ihrem Engagement wesentlich dazu bei, dass die internationalen Sanktionen weitgehend nutzlos blieben. Myanmar war das erste Land, das 1949 die kommunistische Regierung in Peking anerkannte. Seit dem Antritt der Regierung von General Tan Shew ist China einer der engsten Stützen des burmesischen Regimes.

China hat seine Beziehungen zu Myanmar in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Von internationaler Seite, insbesondere den USA und Europa, wird gelegentlich Kritik an der chinesischen „Unterstützung“ des Regimes in Myanmar geäußert, zuweilen aber auch die Erwartung, China möge seinen Einfluss zugunsten eines politischen Wandels in Myanmar einsetzen.

Die Interessen Chinas im Hinblick auf Myanmar lassen sich in wenigen Punkten zusammenfassen:<sup>17</sup>

1. Sicherung des Zugangs zum Indischen Ozean von Südwestchina aus, was Grundlage einer Strategie der Zwei Ozeane sein kann;
2. Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in den chinesisch-burmesischen Grenzregionen;
3. Verbesserung der Energiesicherheit Chinas,
4. Wirtschaftliche Zusammenarbeit;
5. Eindämmung des Einflusses von Indien;
6. Entwicklungszusammenarbeit zur Imagepflege Chinas gegenüber den Entwicklungsländern.

Vertreter Chinas bestreiten immer wieder, dass ihr Land Einfluss auf die Entwicklungen in Myanmar nehmen kann – und will. Dabei beruft man sich auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, das im Verhältnis

17 | Vgl. Li Chenyang und Lye Liang Fook, „China's Policy towards Myanmar. Is it a Successful Model of Dealing with Myanmar Issue“, in: Li und Hofmeister, S. 177 ff.

zu Myanmar strikt beachtet werde. Allerdings wird eingestanden, dass China der burmesischen Regierung „viele Empfehlungen gibt“ und ihr zudem dabei helfe, sowohl mit dem internationalen Druck umzugehen als auch interne Probleme zu lösen. Wichtige Anliegen für China sind die Erhaltung der nationalen Stabilität in Myanmar und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung. Dass China zu einer Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses drängt, wird man kaum erwarten. Von chinesischer Seite wird eher darauf hingewiesen, dass der Demokratisierungsprozess graduell verlaufe und ein stabiles externes Umfeld brauche. Dazu könne die internationale Gemeinschaft am besten beitragen, indem sie die Souveränität von Myanmar respektiere und sich nicht in dessen interne Angelegenheiten einmische. Oppositionsbewegungen oder -parteien wie die NLD werden von China nicht unterstützt.

**China hat seine Beziehungen zu Myanmar in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Von internationaler Seite, insbesondere den USA und Europa, wird gelegentlich Kritik an der chinesischen „Unterstützung“ des Regimes in Myanmar geäußert, zuweilen aber auch die Erwartung, China möge seinen Einfluss zugunsten eines politischen Wandels in Myanmar einsetzen.**

Die Wirtschaftsbeziehungen sind intensiver als es die offiziellen Zahlen ausdrücken. Offiziell hat China bisher insgesamt 1,5 Milliarden US\$ in Myanmar investiert. In naher Zukunft wird es wohl der größte Investor sein. Die militärische Kooperation zwischen China und Myanmar ist ebenfalls von besonderer Bedeutung. Seit der Machtübernahme des Militärs in Yangon im Jahr 1988 ist China ein wichtiger Ausstatter des burmesischen Militärs mit Waffen, Munition und militärischem Gerät. Neben der unmittelbaren Zusammenarbeit mit dem burmesischen Regime hat China wiederholt internationale Verurteilungen Myanmars durch den UN-Sicherheitsrat oder durch die USA und die Europäische Union verhindert bzw. dazu beigetragen, die Wirkung von Sanktionen zu schmälern.

Aufgrund dieses großen Engagements ist der Einfluss Chinas in Myanmar heute deutlich höher als der anderer ASEAN-Staaten. So eng die Beziehungen sind, so versucht die burmesische Regierung gleichwohl, den gewachsenen Einfluss Chinas dadurch etwas auszugleichen, dass sie auch Indien und die ASEAN-Länder zu einem größeren Engagement im Land veranlassen will. Bei einem Großteil der burmesischen Bevölkerung sind die Chinesen anscheinend nicht sehr beliebt.

## **INDIEN**

Das heutige Myanmar war während der britischen Kolonialzeit Teil von British India und nach der Unabhängigkeit waren die beiderseitigen Beziehungen zunächst gut, kühlten jedoch nach der Machübernahme der Militärs in Rangoon (das heutige Yangon) 1962 ab. Erst ab 1988 begann Indien sich wieder stärker für seinen östlichen Nachbarn zu interessieren, als es die Demokratiebewegung in Myanmar unterstützte. Das belastete das Verhältnis zu den Militärs. Doch nicht zuletzt aufgrund des wachsenden Engagements von China in Myanmar hat auch Indien seit Mitte der neunziger Jahre seine Kontakte wieder intensiviert. Die Beziehungen zwischen beiden Ländern gelten mittlerweile als eng. Indien ist nach Thailand und noch vor China der zweitwichtigste Exportpartner Myanmars. Indien, so unterstellen viele Beobachter, habe in den vergangenen Jahren mit wachsendem Misstrauen die Intensivierung der Beziehungen Chinas zu Myanmar beobachtet, und versuche daher, den chinesischen Einfluss etwas auszugleichen. Auf jeden Fall äußert das demokratische Indien keine öffentliche Kritik an den Verhältnissen und dem Regime in Myanmar und wird wohl auch nicht wegen des Wahlprozesses intervenieren.

## **JAPAN**

Trotz der Besetzung Burmas durch Japan während des 2. Weltkrieges und der harten Besatzungspolitik unterhielten beide Länder lange Zeit relativ enge Beziehungen. Das mag sowohl mit der Ausbildung burmesischer Unabhängigkeitskämpfer durch Japaner als auch den großzügigen japanischen Reparationsleistungen nach dem Krieg zusammenhängen. Zwischen 1955 und 1988 kam über 80 Prozent aller ausländischen Hilfe für Burma aus Japan, was zeitweise bis zu einem Drittel der burmesischen Staatseinnahmen entsprach. Erst in den letzten Jahren ist das Verhältnis etwas abgekühlt, jedoch ohne dass Japan die internationalen Sanktionen unterstützte oder das Regime wegen seiner Repression kritisieren würde.

## USA

Die USA gehören seit dem Putsch von 1988 zu den schärfsten Kritikern der burmesischen Regierung.<sup>18</sup> Bis dahin hatte es in den vier Jahrzehnten zuvor verschiedene Phasen enger Zusammenarbeit gegeben. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit hatten die USA einige Jahre die chinesischen Nationalisten der Kuomintang auf burmesischem Territorium unterstützt, ehe die burmesische Regierung aus Sorge über eine chinesische Invasion eine Einstellung dieser US-Militärhilfe verlangte. Doch bis Mitte der sechziger Jahre gaben die USA Burma umfangreiche Entwicklungshilfe, die u.a. auf eine Eindämmung der Rauschgiftproduktion abzielte; denn der größte Teil des in den USA konsumierten Heroins kam zu jener Zeit aus Burma. Ein anderes strategisches Ziel der US-Hilfe war es zu verhindern, dass Burma in den Indochina-Konflikt involviert würde. Selbst nach dem Putsch von 1962 und der Machtübernahme durch die Burmese Socialist Program Party (BSPP) blieben die USA im Land und führten einige Kooperationsprogramme, besonders im Bereich der Rauschgiftbekämpfung, weiter. Nach dem Ende des Vietnamkrieges wurde auch die Wirtschaftshilfe, wohl nicht zuletzt auf Bitte der burmesischen Regierung, wieder ausgeweitet.

Der Putsch von 1988 und die gewaltsame Unterdrückung der Opposition haben einen grundsätzlichen Einstellungswandel der USA gegenüber Burma hervorgerufen, der über die Jahre zu einem ständig verschärften

Regime von Sanktionen führte. So sind u.a. alle Importe aus Myanmar verboten, der Zahlungsverkehr mit dem Land ist eingestellt und die Konten führender Repräsentanten des burmesischen Regimes in den USA wurden eingefroren. Humanitäre Hilfe

ist zwar weiterhin möglich, doch an strikte Auflagen, etwa die Verwaltung durch Nicht-Regierungsorganisationen, gebunden, so dass keine Regierungsstelle in Myanmar davon profitieren soll. Die Hartnäckigkeit, mit der die US-Regierungen der vergangenen beiden Jahrzehnte das burmesische Regime ablehnten, ist daran zu erkennen, dass Präsident George W. Bush im Mai 2007 Burma als

**Die USA gehören seit dem Putsch von 1988 zu den schärfsten Kritikern der burmesischen Regierung. Bis dahin hatte es in den vier Jahrzehnten zuvor verschiedene Phasen enger Zusammenarbeit gegeben.**

18 | Vgl. David Steinberg, „The US, China, and Burma/Myanmar. Reconsidering the Siege of an Outpost of Tyranny?“, in: Li und Hofmeister, S. 331 ff.

„kontinuierliche und außerordentliche Bedrohung für die nationale Sicherheit und Außenpolitik der Vereinigten Staaten“ bezeichnete.<sup>19</sup> Die Legitimität des Verfassungsprozesses in Myanmar wird von den USA nicht anerkannt. Es gibt zudem erhebliche Zweifel, ob der Wahlprozess von den USA anerkannt wird. Washington hat dazu bereits einige Vorbedingungen genannt, die von dem Regime schwerlich erfüllt werden. Dazu gehört die Möglichkeit einer unbehinderten Wahlkampagne für die Oppositionsparteien und die Aufhebung der Pressezensur.

Auch die neue US-Administration fordert die Öffnung des politischen Systems und die Freilassung aller politischen Gefangenen. Doch gleichzeitig wurde seit dem Regierungsantritt von Präsident Obama die bisherige Embargo-Politik durch ein „pragmatisches Engagement“ ergänzt. Bereits im März 2009 begann die neue US-Regierung einen Konsultationsprozess mit verschiedenen Gruppen und Institutionen, einschließlich der Opposition in und außerhalb Myanmars über die Haltung gegenüber diesem Land. Das mündete in dem neuen pragmatischeren Ansatz und in diesem Rahmen auch zu Kontakten mit der burmesischen Regierung. Die Freilassung der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Sun Kyi ist weiterhin eine zentrale

**Auch die neue US-Administration fordert die Öffnung des politischen Systems und die Freilassung aller politischen Gefangenen. Doch gleichzeitig wurde seit dem Regierungsantritt von Präsident Obama die bisherige Embargo-Politik durch ein „pragmatisches Engagement“ ergänzt.**

Forderung der US-Regierung. Dennoch gab es im Laufe des Jahres verschiedene Begegnungen zwischen ranghohen US-Vertretern und Mitgliedern der burmesischen Regierung. Zunächst war Senator Webb im August 2009 in Myanmar, wo er Aung San Sung Kyi und den burmesischen Staatschef General Than Shwe traf. Nach seiner Einschätzung

zeigten Burmas Juntamitglieder erstmals Interesse an besseren Beziehungen mit den USA. Anfang November war Staatssekretär Campbell in dem Land, wo er ebenfalls Aung San Sun Kyi besuchte und Premierminister General Thien Sein traf. Am 19. November 2009 schließlich sprach Präsident Obama am Rande des ersten US-ASEAN-Gipfels mit Premierminister Thien Sein. Das war die erste Begegnung eines burmesischen Regierungsmitglieds mit einem US-Präsidenten seit 1966. Die Freilassung aller politischen Gefangenen, ein Ende der Konflikte mit den ethnischen Minderheiten und ein „genuiner“ Dialog mit der Opposition

19 | Vgl. ebenda S. 349.

und den Minderheiten, so Obama gegenüber dem General, sei die Voraussetzung für eine Aufweichung der Sanktionen.

Diese Forderungen waren im Verlauf des Jahres wiederholt von US-Vertretern als zentrale Ziele gegenüber Myanmar unterstrichen worden; so beispielsweise auch von Außenministerin Hillary Clinton im September 2009 vor den Vereinten Nationen. Doch die Obama-Regierung beließ es nicht bei diesen Forderungen und der Kritik an der burmesischen Regierung, sondern versucht, vermittels direkter Kontakte und Dialog auf einen allmählichen Wandel hinzuwirken.

Wiederholt wurde darauf verwiesen, dass Aung San Sun Kyi den neuen Ansatz der US-Politik gegenüber Myanmar unterstütze. Die Friedensnobelpreisträgerin hatte in einem Brief vom 01. Oktober 2009 an Staatspräsident Than Shew angeboten, zu einer Aufhebung der Sanktionen des Westens beitragen zu wollen und dazu die Möglichkeit eines Treffens mit Vertretern der USA, der Europäischen Union und Australiens gefordert. Das war ihr am 10. Oktober gewährt worden.

**Das Gesetz über die Registrierung der Parteien, das Aung San Suu Kyi eine Kandidatur verwehrte, ist in den USA von Regierung, Medien und interessierten Organisationen scharf kritisiert worden.**

Das Gesetz über die Registrierung der Parteien, das Aung San Suu Kyi eine Kandidatur verwehrte, ist in den USA von Regierung, Medien und interessierten Organisationen scharf kritisiert worden. Zudem wurden Zweifel an der Legitimität des Wahlprozesses laut. Dennoch hat die US-Regierung die Wahlen bisher nicht vollkommen disqualifiziert und unterstützt weiterhin die Wahlteilnahme der Opposition, weil man sich davon eine allmähliche Öffnung des Regimes erhofft. Sollte der Wahlprozess den Kriterien von freien und fairen Wahlen einigermaßen entsprechen und sollte von der dann gewählten parlamentarischen Opposition eine Aufhebung der Sanktionen gegen Myanmar gefordert werden, dürfte das in den USA die Neigung bestärken, das Embargo zu beenden. Denn so wichtig die Frage der Menschenrechte ist, so wird einerseits der wachsende Einfluss Chinas in Südostasien und nicht zuletzt in Myanmar von den USA mit einer gewissen Sorge verfolgt. Andererseits kann man sich auch in Washington der Erkenntnis nicht verschließen, dass die Sanktionen als Instrument zur „Isolierung“ Myanmars wenig taugten. Seit Verhängung des Embargos 1997 ist

der burmesische Außenhandel kontinuierlich gestiegen und das Land hat auch ausländische Direktinvestitionen von über zehn Milliarden US\$ erhalten. Die asiatischen Nachbarn, allen voran China sowie Singapur, nicht zuletzt aber auch die asiatischen Demokratien wie Japan, Indien und Südkorea haben den Regimecharakter nicht zum Anlass für Wirtschaftssanktionen genommen. Auch viele Touristen, darunter nicht wenige Nordamerikaner und Europäer, können mittlerweile relativ unbeschwert in das Land und in dem Land reisen. Zudem ist es bei Aufrechterhaltung der Sanktionen schwierig, sicherheitspolitische Themen anzugehen, die die Region betreffen, z.B. im Bereich des Drogen- und Menschenhandels. Dass das Regime auf Dialogangebote reagiert, zeigte sich beispielsweise, als im Oktober 2009 infolge einer diskreten Kooperation einem nordkoreanischen Schiff, das vermutlich Waffen transportierte, die Landung in Myanmar verwehrt wurde. Solche Signale dürften die US-Regierung ermutigen, mit ihrem „pragmatischen Engagement“ fortzufahren.

**Andererseits existiert bei etlichen EU-Mitgliedsländern und auch innerhalb der EU-Kommission ein Bewusstsein dafür, dass die Sanktionen weitgehend wirkungslos sind, nicht zuletzt weil sie von den asiatischen Nachbarn Myanmars nicht mitgetragen werden.**

## **EUROPÄISCHE UNION**

Angesichts der pragmatischeren Einstellung der US-Administration werden auch die Europäer nicht umhin kommen, ihre eigene Einstellung gegenüber Myanmar zu überprüfen. Die EU hat seit 1996 das burmesische Regime mit Sanktionen belegt. Das betrifft vor allem die Verweigerung von Visa für führende Repräsentanten des Regimes und ihre Familienangehörigen, ein Waffenembargo, das Einfrieren der Konten von Militärangehörigen sowie das Versagen von Krediten für staatliche Unternehmen Myanmars. Seit 2007 gibt es zusätzliche Restriktionen auf Exporte, Importe und Investitionen für eine Reihe von Naturprodukten wie Holz, Mineralien und Edelsteine. Allerdings bietet die EU zugleich umfangreiche humanitäre Hilfe an. Bis zu den Verwüstungen des Zyklons Nargis hatte die burmesische Regierung jedoch die EU-Hilfe abgelehnt, solange die Sanktionen aufrechterhalten wurden. Erst die Naturkatastrophe hat schließlich die Aufnahme der humanitären Hilfe möglich gemacht.



Innerhalb der EU ist eine gewisse zwiespältige Haltung gegenüber Myanmar auszumachen. Einerseits fordert beispielsweise das Europäische Parlament eine Aufrechterhaltung und Verschärfung der Sanktionen, um das Regime in Naypyidaw zu politischem Wandel zu veranlassen. Einige EU-Regierungen, darunter vor allem der vormalige britische Premierminister Gordon Brown, unterstützen diese harte Haltung nachdrücklich. Andererseits existiert bei etlichen EU-Mitgliedsländern und auch innerhalb der EU-Kommission ein Bewusstsein dafür, dass die Sanktionen weitgehend wirkungslos sind, nicht zuletzt weil sie von den asiatischen Nachbarn Myanmars nicht mitgetragen werden. Allerdings ist es schwierig, zumindest vor den Wahlen einen Einstellungs- bzw. Politikwandel vorzunehmen. Die EU hat sich neuerdings an einem Dialog mit der burmesischen Regierung beteiligt.

**Innerhalb der EU ist eine gewisse zwiespältige Haltung gegenüber Myanmar auszumachen. Einerseits fordert beispielsweise das Europäische Parlament eine Aufrechterhaltung und Verschärfung der Sanktionen, um das Regime in Naypyidaw zu politischem Wandel zu veranlassen.**

#### **PERSPEKTIVE: EIN POLITISCHER WANDEL IST MÖGLICH, DOCH DIE ENTWICKLUNG DEMOKRATISCHER VERHÄLTNISSE BEDARF ENTSCHEIDENER INTERNATIONALER UNTERSTÜTZUNG**

Ob die Wahlen, die Ende des Jahres 2010 in Myanmar stattfinden sollen, tatsächlich einen politischen Transformationsprozess einleiten werden, ist ungewiss. Auf jeden Fall aber besteht bei vielen Burmesen im Land sowie der internationalen Gemeinschaft – nicht zuletzt bei den meisten Nachbarstaaten der ASEAN – die Hoffnung, dass die Wahlen die Einsetzung eines Parlaments und einer zivilen Regierung und dann allmählich auch weitere politische Reformen ermöglichen. Die Tatsache, dass viele der gegenwärtigen langjährigen Machthaber mittlerweile ein hohes Alter erreicht und gesundheitliche Probleme haben, spricht ebenfalls dafür, dass die Wahlen einen politischen Generationenwechsel einleiten, der sich nicht nur auf die Übergabe des Kommandostabs innerhalb einer Militärregierung auf jüngere Offiziere beschränkt.

Das Regime in Myanmar ist in der Lage, sowohl der politischen Opposition im Innern als auch dem internationalen Druck standzuhalten. Das Regime kann über die Massenorganisationen die Situation im Land kontrollieren und bis zu einem gewissen Maß auch Unterstützung organisieren.

Die Waffenstillstandsabkommen gewähren ein stabiles Verhältnis zu den ethnischen Gruppen, die das Regime sogar bis zu einem gewissen Maße unterstützen. Die wirtschaftliche Situation ist aufgrund des Rohstoffreichtums einigermaßen stabil. Nicht zuletzt unterhält das Regime gute Arbeitsbeziehungen zu seinen Nachbarn der ASEAN-Gemeinschaft sowie China und Indien, die keinen Druck zugunsten eines Regimewechsels ausüben.

**Angesichts der beschriebenen institutionellen Vorgaben wie der Sicherung wichtiger Machtpositionen und eines Viertels der Parlamentssitze für die Militärs, der Einflussmöglichkeiten des Regimes auf die Wahlen im Vorfeld des Wahltages sowie einer ganzen Reihe weiterer institutioneller Arrangements und nicht zuletzt der Tatsache, dass viele Schlüsselpositionen zunächst von jetzigen Regimeanhängern oder –mitarbeitern besetzt bleiben, ist nicht davon auszugehen, dass die Wahlen einen raschen grundlegenden Wandel der politischen Verhältnisse mit sich bringen.**

Dennoch ist wohl davon auszugehen, dass das Regime seine 2003 verkündete Roadmap zur Demokratie bis zuletzt durchsetzen wird - so wie es bisher die einzelnen Stationen dieses Fahrplans eingehalten und durchgesetzt hat: die Wiedereinberufung der Nationalversammlung im Mai 2004, die Veröffentlichung der Verfassungsprinzipien im September 2007, die Vorlage des Verfassungsentwurfs im Februar 2008 und das Referendum über die Verfassung im Mai 2008. Weder die Straßendemonstrationen der Mönche im August und September 2007, noch die Verhandlungen mit Aung San Suu Kyi und ihrer Partei NLD noch die verschiedenen UN-Missionen und auch nicht die Naturkatastrophe Nargis haben das Regime von diesem Fahrplan abgebracht. Abzuwarten bleibt, ob die Wahlen frei und fair verlaufen, so wie es in der Roadmap angekündigt wurde. Das würde die internationale Anerkennung des Wahlergebnisses und einen Einstellungswandel beispielsweise der USA und der Europäischen Union erleichtern.

Angesichts der beschriebenen institutionellen Vorgaben wie der Sicherung wichtiger Machtpositionen und eines Viertels der Parlamentssitze für die Militärs, der Einflussmöglichkeiten des Regimes auf die Wahlen im Vorfeld des Wahltages sowie einer ganzen Reihe weiterer institutioneller Arrangements und nicht zuletzt der Tatsache, dass viele Schlüsselpositionen zunächst von jetzigen Regimeanhängern oder –mitarbeitern besetzt bleiben, ist nicht davon auszugehen, dass die Wahlen einen raschen grundlegenden Wandel der politischen Verhältnisse mit sich bringen. Dabei ist freilich daran zu erinnern, dass auch in anderen Ländern Transformationsprozesse eher graduell und langsam verliefen. In Südostasien sind Thailand und

Indonesien zwei Beispiele für solche Übergangsprozesse, bei denen die Militärs sich zunächst ebenfalls eine Reihe von Reserverechten bewahrten (und diese zum Teil weiterhin innehaben), wo aber dennoch eine allmähliche Konsolidierung demokratischer Verhältnisse möglich war. In jüngster Zeit gilt Indonesien als ein sehr positives Beispiel für eine Stärkung und Konsolidierung demokratischer Verhältnisse, was in dieser Form vor wenigen Jahren kaum jemand erwartete. Auch aus anderen Regionen, beispielsweise Lateinamerika, ist bekannt, dass Militärregierungen bei der Einleitung von Transformationsprozessen Reserverechte beanspruchten und sich vorsorglich Amnestien für ihre Menschenrechtsverletzungen gewährten.<sup>20</sup> Das hat den Systemwandel mancherorts verlangsamt, aber letztlich nicht aufgehalten. Insofern besteht auch für Myanmar die Hoffnung, dass die Wahlen des Jahres 2010 einen Prozess der Demokratisierung einleiten.

**Auch aus anderen Regionen, beispielsweise Lateinamerika, ist bekannt, dass Militärregierungen bei der Einleitung von Transformationsprozessen Reserverechte beanspruchten und sich vorsorglich Amnestien für ihre Menschenrechtsverletzungen gewährten.**

Alle diejenigen, die in den vergangenen Jahren das Regime in Myanmar kritisierten und international an den Pranger stellten, sollten sich schon jetzt darauf vorbereiten, dem Land, seinen Politikern, der Wirtschaft, den gesellschaftlichen Organisationen und letztlich den Menschen zu helfen, die enormen Aufgaben, die sich in einem Übergangsprozess stellen, zu bewältigen. Demokratie wird in dem Land nur dann eine wirkliche Chance haben, wenn die internationale Gemeinschaft tatkräftig hilft, die vielfältigen Probleme und auch die gesellschaftlichen Konflikte zu lösen.

Dieser Artikel wurde am 17. Mai 2010 abgeschlossen.

20 | Vgl. Wilhelm Hofmeister und Josef Thesing (Hrsg.), *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika* (Frankfurt: Vervuert, 1996).