

„Problemstaat“ Myanmar – Zum schwierigen Umgang mit dem Militärregime

Marco Bünte

Nach der Niederschlagung der friedlichen Proteste von Mönchen im September hat die internationale Gemeinschaft den Druck auf Myanmar erhöht. Zahlreiche westliche Staaten verschärften ihre Sanktionen, um das Militärregime zum Wandel zu bewegen. Die Nachbarstaaten plädieren nach wie vor für einen konstruktiven Umgang mit dem Vielvölkerstaat.

Analyse:

Myanmar ist ein „Problemstaat“, der durch Merkmale wie schwache Staatlichkeit, schlechte Regierungsführung, umstrittene Herrschaftslegitimation, und eingeschränkte externe Akzeptanz gekennzeichnet ist.

- Die schwache Staatlichkeit Myanmars ist eine Folge jahrzehntelanger Bürgerkriege, die in einigen Teilen des Landes andauern und für die Herrschaft des Militärs eine Herausforderung darstellen. Nach wie vor ist das Militär die stabilste Institution des Landes. Es sieht sich als Hüter des Nationalstaates und hat in den vergangenen Jahren eine weitreichende Modernisierung der Streitkräfte eingeleitet und seine Herrschaft konsolidieren können. Die Militärherrschaft zeichnet sich durch *bad governance* und wenig Bewegungsspielräume für andere politische Kräfte aus.
- Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es seit der Niederschlagung der Demokratieproteste 1988 keinen Konsens, wie mit dem „Problemstaat“ Myanmar verfahren werden soll. Während zahlreiche Staaten des Westens Sanktionen erlassen haben, ringen die regionalen Großmächte Indien und China um größeren Einfluss in Myanmar. Der fehlende Konsens spiegelt sich auch im UN-Sicherheitsrat wider, der sich bislang nicht auf eine Verurteilung Myanmars einigen konnte.
- Die vom Westen auferlegten Sanktionen zeigen bisher kaum Wirkungen auf das Regime. Sie werden entweder von den Nachbarstaaten unterlaufen oder auf die Bevölkerung abgewälzt.
- Das Engagement der UN hat zu einer größeren Kommunikation zwischen Militärjunta und Opposition geführt und damit die Hoffnung auf eine politische Aussöhnung genährt. Angesichts der stabilen Machtbasis des Militärs bleibt jedoch nur begrenzter Raum für einen Dialog.

Schlagwörter: Myanmar, Protest, Militärregime, internationale Gemeinschaft, Sanktionen

1. Einleitung

Die Proteste buddhistischer Mönche Ende September und ihre blutige Niederschlagung durch das Militärregime haben Myanmar¹ erneut in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die gewaltsame Unterdrückung der friedlichen Demonstrationen schien das von der US-Regierung benutzte Bild des Regimes als „Vorposten der Tyrannei“ eindrucksvoll zu bestätigen. Bereits seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1988 und der Nichtanerkennung der freien Wahlen von 1990 versuchen westliche Regierungen mit Hilfe von Sanktionen einen Wandel in dem Land herbeizuführen. Tatsächlich zeigt sich das seit 1962 regierende Militärregime bis heute äußerst resistent gegen sämtliche Versuche, Demokratie von außen zu erzwingen. Warum ist es bisher nicht gelungen, Myanmar zur Demokratisierung zu bewegen? Der wesentliche Grund hierfür ist die komplizierte Konfliktsituation. Myanmar ist ein „Problemstaat“, der grundsätzliche Mängel bei Staatlichkeit und Herrschaftslegitimation aufweist. Die Herrschaftslegitimation des Militärs, das sich als Beschützer der Nation und Bauherr des Staates definiert, ist aufgrund interner Repression und verllorener Wahlen äußerst umstritten. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es einen grundlegenden Dissens in der Frage, wie mit der Militärregierung umgegangen werden soll. Der vorliegende Beitrag zeigt die Schwierigkeiten, mit denen die internationale Gemeinschaft in Myanmar konfrontiert ist, auf. Als grundlegendes Problem der politischen Entwicklung des Landes lässt sich das mangelnde Vertrauen der politischen Akteure zueinander nennen. Dafür verantwortlich sind die Zersplitterung des Landes, die ethnische Heterogenität und die Geschlossenheit des Militärapparates. Durch die internationale Stigmatisierung und Sanktionierung wird das gegenseitige Misstrauen noch verfestigt.

2. „Problemstaat“ Myanmar

Myanmar ist ein „Problemstaat“. Diese Charakterisierung verweist auf die Kombination schwacher Staatlichkeit, schlechter Regierungsführung, umstrittener Herrschaftslegitimation und eingeschränkter

externer Akzeptanz. Myanmar ist ein multiethnisches Land, dessen Staatlichkeit aufgrund jahrelanger Bürgerkriege schwach und fragmentiert ist. Ferner ist die Herrschaftslegitimation des Militärregimes nach innen wie außen stark umstritten.

2.1. Vielvölkerstaat Myanmar – ein fragiles Gebilde

Myanmar ist der größte Staat Festlandsüdostasiens, der mit 678.000 km² etwa doppelt so groß wie Deutschland ist. Mit über 100 Sprachgruppen und sieben großen ethnischen Gruppen gehört das 54 Millionen Einwohner zählende Land zu den ethnisch heterogensten der Welt. Die Birmanen (*Bamar*) stellen mit rund 60 % die Mehrheitsethnie, während die hufeisenförmig um das Zentralgebiet siedelnden Völker der Rakhine, Chin, Kachin, Shan, Karen und Mon zusammen rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen. Von 1885 bis 1948 war das Land Teil des britischen Kolonialreichs. Die Kolonialherrschaft förderte den Antagonismus zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen, der nach der Unabhängigkeit in einen Bürgerkrieg mündete. Aufgrund der jahrzehntelangen kriegerischen Auseinandersetzungen hat sich ein fragmentiertes Staatsgebilde entwickelt.

Die britische Kolonialherrschaft verwaltete die äußeren Regionen indirekt und ließ die dortigen Strukturen weitgehend unangetastet, während sie das zentrale Kerngebiet direkt verwaltete. Die Birmanen, die Mon und die Karen erhielten so Zugang zu ausländischem Wissen und Erfahrungen in der Verwaltung. Die äußeren Regionen blieben hingegen vom technischen Fortschritt ausgeschlossen. Bei den Eliten entstand das Bewusstsein der ethnischen Besonderheit und Abgrenzung gegen andere, insbesondere gegen die dominierende Ethnie der Birmanen. Als die junge birmanische Nationalbewegung nach dem 2. Weltkrieg die Unabhängigkeit von den Briten erkämpfte, hatten sich die bestehenden Ressentiments zwischen den Ethnien weiter vertieft. Von einem übergreifenden kulturellen oder politischen Nationalismus, der die Mehrheitsethnie mit den Minderheiten verband, konnte keine Rede sein. Dennoch gelang es Aung San, der bis zu seiner Ermordung 1949 die nationale Bewegung der Birmanen angeführt hatte, die meisten Minderheiten im Abkommen von Panglong von einer gemeinsamen Zukunft in einer föderal organisierten Union von Birma zu überzeugen. Das Abkommen hatte jedoch nur kurz Bestand, ehe fast alle ethnischen Gruppen zu den Waffen griffen und gegen die Zentralregierung Birmas kämpften. Die Destabilisierung rief die Armee auf den Plan, die 1962 die Macht mit

¹ Im Jahre 1989 änderte die Militärregierung den Landesnamen von Burma/Birma zu Myanmar, um die Abkehr von Kolonialismus und Sozialismus zu demonstrieren. Der Name Myanmar wurde offiziell von der UNO anerkannt. Der Autor verwendet Myanmar für die Zeit ab 1989, Birma für die Zeit davor.

der Begründung übernahm, ein Auseinanderbrechen des Landes verhindern zu wollen. Die einsetzende rigide Unterdrückung und die Betonung des Einheitsstaates entfremdeten die ethnischen Parteien weiter von den neuen Machthabern. Seit 1962 befanden sich die meisten ethnischen Minderheiten im Kampf gegen die Militärregierung.

Erst in den 1990er Jahren schwächten sich die Kampfhandlungen deutlich ab. Verantwortlich dafür ist eine Reihe von Waffenstillständen. Mit insgesamt 17 ethnischen Gruppen schloss die Militärjunta einen Waffenstillstand, der diesen ein gewisses Maß an Autonomie und die Abschöpfung lokaler Ressourcen zusichert. Dabei handelt es sich nicht um formalisierte Friedensverträge, sondern um informelle Abkommen, die auf einer gemeinsamen Ausbeutung der Ressourcen (Edelsteine, Teak, Opium) beruhen. Dadurch haben die Abkommen politisch einen ambivalenten Charakter. Sie sind nicht dauerhaft und tragen nur eingeschränkt zur nationalstaatlichen Festigung bei. Die ethnischen Gruppen behielten auch ihre Waffen; bei politischen Machtumwälzungen wächst so die Gefahr, dass der fragile Frieden zerbricht (Pasch/Lorch 2006). Bis heute stehen die Soldaten des Militärs außerdem in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen mit mehreren ethnischen Gruppen, unter ihnen Teile der Shan (*Shan State Army*), der Karen (*Karen National Union*) und der Kachin. Allein die Kämpfe in den Grenzgebieten zu Thailand und China haben in den vergangenen Jahrzehnten viele Todesopfer gefordert. Menschenrechtsgruppen sprechen von bis zu 600.000 auf beiden Seiten. In den Kampfgebieten kommt es zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen, die humanitären Kosten der Krise sind hoch (Bünthe 2006). Darüber hinaus herrscht aufgrund der jahrzehntelangen Bürgerkriege zwischen dem Militärregime und den ethnischen Gruppen tief verwurzeltes Misstrauen, das eine politische Aussöhnung behindert.

2.2. Militärstaat Myanmar: Die Streitkräfte als Bauherren der Nation

Seit 1962 ist in Myanmar das Militär an der Macht. Damit ist es gegenwärtig das am längsten regierende Militärregime der Welt. Das Militär sieht sich als einzig funktionierende Institution des Landes, die ein Auseinanderbrechen des Vielvölkerstaates verhindern kann. Der Kampf gegen äußere und innere Feinde lieferte dem Militär das Selbstverständnis als Hüter der Nation. Immer wieder werden die historischen Schlachten erwähnt, die die Herrschaft der Armee

legitimieren sollen: gegen die Briten und Japaner im Unabhängigkeitskampf, gegen die einfallenden chinesischen Kuomintang-Armeen in den 1950er Jahren, gegen die Rebellen der ethnischen Armeen seit 1948.

Nach der Machtübernahme 1962 führte das Militär das Land in die Isolation. Das Militär brachte alle Unternehmen unter staatliche Kontrolle und schottete sich zunehmend von der Außenwelt ab. Der „birmanische Weg zum Sozialismus“ endete jedoch in einer wirtschaftlichen Katastrophe, die 1988 dazu führte, dass sich das birmanische Volk mit der Forderung nach Demokratie gegen die Herrschaft der Generäle erhob. Die Militärs schlugen den Protest mit Waffengewalt nieder und setzten sich als *State Law and Order Restoration Council* wieder an die Macht. Das Militär versucht seitdem, sich über wirtschaftliche Aufbauleistungen zu legitimieren. 1997 benannte sich der regierende Militär in *State Peace and Development Council* um, um seine Aufgabe als Bauherr der Nation auch begrifflich anzuzeigen.

Nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung konnte das Militär seine politische Herrschaft konsolidieren. Dies erfolgte durch eine umfangreiche Modernisierung der Armee, die mittlerweile mit fast 500.000 Soldaten (hinter Vietnam) die größte Südasiens ist. Mit Hilfe einer Vergrößerung und Modernisierung der Streitkräfte und einer geschickten Beförderungspolitik ist es bisher gelungen, die Einheit der Armee zu wahren (Selth 2002: 33f.). Zwar ist es in ihren Reihen immer wieder zu Unstimmigkeiten und anschließenden Reinigungen gekommen. Der Grund hierfür waren jedoch nicht die Kämpfe über die Rolle des Militärs, sondern Rivalitäten zwischen einzelnen Generälen über wirtschaftspolitische Fragen oder Korruption. Bis jetzt weist das Militärregime trotz äußeren Drucks nur wenige Risse auf. Es zeigt sich, dass der Juntachef Senior General Than Shwe die überwältigende Mehrheit des zwölköpfigen Militärates hinter sich hat. Als Grund für die langjährige Geschlossenheit lassen sich neben dem Nation-Building auch die ständigen kriegerischen Auseinandersetzungen anführen. Die innere und äußere Belagerung haben dazu geführt, dass sich das Militär in einen permanenten Krieg involviert sieht. Dadurch sind ihm zwar militärische Strategien vertraut, nicht aber der politische Prozess von Dialog, Aushandlung und Kompromiss. Die Regierung Myanmars besteht demzufolge aus Kriegern, nicht aus Politikern (Callahan 2003: 1-20) und bekämpft ihre politischen Gegner auch mit militärischen Mitteln. Dieser Ansatz richtete sich nach 1990 auch gegen die eigene Bevölkerung, als diese die Herrschaftslegitimation des Militärs zunehmend in Frage stellte.

2.3. *Bad Governance: Zur sozialen Situation in Myanmar*

Das Militärregime versucht seit 1988, sich über wirtschaftlichen Aufbau und soziale Errungenschaften zu legitimieren. Die Proteste von Mönchen scheinen zu verdeutlichen, dass dieses Experiment gescheitert ist. UN-Experten warnen bereits seit langem vor einer drohenden „humanitären Krise“. Das Militärregime bestreitet dies heftigst und verweist auf die sozialen Leistungen und die Aufbauerfolge. In der Tat hat das Regime etliche soziale Projekte auf den Weg gebracht und einige Fortschritte bei der sozialen Entwicklung erzielt. Im ganzen Land wurden seit 1988 Schulen und Krankenhäuser gebaut und die Infrastruktur des Landes wurde modernisiert. Verglichen mit den Nachbarstaaten waren diese Erfolge jedoch gering. Galt Birma nach der Unabhängigkeit noch als eines der reichsten und wirtschaftlich vielversprechendsten Länder Südostasiens, zeigte sich in den 1980er Jahren, dass die Militärregierungen das Land heruntergewirtschaftet hatten. Nach dem Scheitern des birmanischen Weges zum Sozialismus wurde die Wirtschaft des Landes nach außen geöffnet. Neben der erratischen Wirtschaftspolitik der Militärregierung steht die externe Sanktionierung, die den Zugang zu wichtiger internationaler Entwicklungshilfe versperrt, der wirtschaftlichen Gesundung im Wege. Die Folgen sind gravierend. Soziale Indikatoren – Armutsrate, Verbreitung von Armutskrankheiten wie Malaria und Tuberkulose – zeichnen ein düsteres Bild der Zustände im Land. Myanmar hat zwar keine offizielle Armutsrate. Nach Angaben des Income and Expenditure Survey von 1997 kann man jedoch davon ausgehen, dass etwa ein Viertel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von 1 US\$ pro Tag lebt. Regional ist die Armut in den Außenprovinzen, in denen die ethnischen Minderheiten leben, viel größer als im Zentralgebiet. Nach einer Studie der Weltgesundheitsorganisation stellt sich die Situation im staatlichen Gesundheitswesen dramatisch dar. Bei einer Untersuchung von 191 Staaten belegte Myanmar den vorletzten Platz. Malaria ist immer noch die Todesursache Nummer eins, auch Tuberkulose ist weit verbreitet. Die prekäre Situation ist vor allem politisch bedingt. Verglichen mit anderen Staaten hat Myanmar relativ wenige Mittel für Gesundheit und Bildung bereitgestellt, die Ausgaben im Militärhaushalt blieben jedoch konstant hoch.

2.4. *Umstrittene Herrschaftslegitimation*

Das Militärregime und die Opposition befinden sich seit den Wahlen 1990 im Kampf um die legitime

Herrschaft. Diese Auseinandersetzung zwischen dem mächtigen Militärregime und der ohnmächtigen Opposition wird von beiden Seiten mit unterschiedlichen Mitteln und Strategien geführt.

Nach der Niederschlagung der Demokratieproteste 1988 hatte die Regierung freie und faire Wahlen versprochen, die im Mai 1990 stattfanden. Diese führten jedoch nicht zu dem von der Militärregierung erhofften Triumph der Regierungspartei NUP (*National Unity Party*), sondern zu einem Erdrutschsieg der im Laufe der Demokratieproteste gegründeten *Nationalen Liga für Demokratie* (NLD) unter Führung von Aung San Suu Kyi, der Tochter des legendären Staatsgründers und Nationalhelden Aung San. Die NLD eroberte 392 von 485 Sitzen. Die von diesem deutlichen Votum überraschte Militärführung beschloss daraufhin, die Wahlen in eine Abstimmung zur Errichtung einer Verfassungsversammlung umzudeuten. Die Verfassungskommission arbeitete jedoch lediglich von 1993 bis 1995. Als deutlich wurde, dass es dem Regime darum ging, seine dominante Stellung im politischen Prozess zu konservieren, zog sich die NLD aus dem Verfassungskonvent zurück. Die innenpolitischen Fronten haben sich seitdem verhärtet. Die Opposition wandte sich verstärkt an das Ausland, um Druck auf die Militärregierung auszuüben. Insbesondere Aung San Suu Kyi mit ihren weitreichenden Kontakten zu Diplomaten in Yangon und ausländischen Journalisten war es möglich, ihre Kritik an der Militärführung deutlich zu formulieren und offen Sanktionen gegen das Militärregime zu fordern. Das Militärregime stellt sie aufgrund ihrer „Konfrontationshaltung“ als „Landesverräterin“ dar.

Das Militärregime legitimiert sich seit den Wahlen 1990 als Übergangsregierung auf dem Weg zu einer „disziplinierten“ Demokratie. Sie regiert mit einem hohen Maß an Repression und schränkt die politischen Rechte stark ein. Zahlreiche Mitglieder der NLD wurden zu langjährigen Gefängnisstrafen verurteilt. Die Zahl der politischen Häftlinge stagniert seit einigen Jahren bei etwa 1.100. Immer wieder gibt es neue Verhaftungen. Das wohl bekannteste Beispiel ist die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, die elf der letzten 17 Jahre im Hausarrest verbrachte.

Parallel zur Zurückdrängung der Demokratiebewegung und Isolierung Aung San Suu Kyis versucht das Regime, seine Herrschaft politisch neu zu fundieren. So verschärft es seine Kontrolle über die Zivilgesellschaft durch die Gründung einer Reihe von Massenorganisationen, unter denen die *Union Solidarity and Development Association* (USDA) als die größte eine herausragende Rolle einnimmt. Die USDA, die 1993 als soziale Wohlfahrtsorganisation gegründet

wurde, gilt mit ihren 20 Millionen Mitgliedern als politischer Arm des Militärrates. Darüber hinaus versucht die Militärregierung mit ihrer „Roadmap“ zur „disziplinierten“ Demokratie ein politisches System zu errichten, in dem den Streitkräften eine bedeutende Rolle zukommt. So wurde eine Verfassung ausgearbeitet, die zentrale Vorstellungen des Militärs umsetzt, beispielsweise den zentralistischen Einheitsstaat, die parlamentarische Präsenz des Militärs auf allen staatlichen Ebenen und die Vorschrift, dass der Präsident aus dem Militär kommen muss.

2.5. „Pariastaat“ oder Partner? Myanmar in der internationalen Politik

Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1988 und der Nichtanerkennung der Wahlen 1990 keinen Konsens, wie man mit dem Militärregime umgehen soll. Insbesondere die westlichen Staaten kritisieren bereits seit langem die Menschenrechtsverletzungen des Militärregimes und die fehlenden Betätigungsmöglichkeiten für die Opposition. Zahlreiche Länder haben Sanktionen durchgesetzt, um ihre moralische Unterstützung für die Demokratiebewegung zum Ausdruck zu bringen und die Militärregierung zum Einlenken zu bewegen. Von den USA wird Myanmar als „Pariastaat“ stigmatisiert und mit weitreichenden Wirtschaftssanktionen bestraft. Auch die EU hat eine Reihe von Sanktionen gegen das Militärregime erlassen, wie ein Waffenembargo (1990), ein Besuchsverbot für hohe Mitglieder der Militärjunta und ein Investitionsverbot für europäische Firmen. Während die europäischen Partner ihre Missbilligung über die Menschenrechtsverletzungen mit Hilfe von Sanktionen zum Ausdruck bringen, verfolgen die asiatischen Partner andere Interessen. Aufgrund der geostrategischen Lage des Landes liefern sich beispielsweise die VR China und Indien seit geraumer Zeit einen Wettlauf um Einfluss in Myanmar. Die chinesische Regierung nimmt die von der Militärregierung befürchtete „Balkanisierung“ sehr ernst. Bereits jetzt gibt es zahlreiche „spill-over“-Effekte und Probleme an der 1.350 km langen Grenze, wie die verstärkte Ausbreitung von HIV/AIDS und den Drogen- und Menschenhandel. Myanmar hat für China außerdem eine immense geostrategische Bedeutung, die sich in ökonomischen und politischen Interessen manifestiert. China stillt seinen Hunger nach Rohstoffen in Myanmar und importiert Erdöl und Erdgas. Mit Hilfe chinesischer Gelder wird der Hafen von Yangon ausgebaut. Mit großzügigen Kre-

diten der chinesischen Entwicklungsbank wird im ganzen Land das Straßensystem modernisiert und Eisenbahnlinien werden gebaut. Das strategische Interesse liegt in der Verkürzung der Handelswege. Dem Schiffsverkehr nach China würde der Umweg über das südchinesische Meer und die gefährliche Straße von Malakka erspart. Zudem hat Peking weitere handfeste ökonomische Interessen: Myanmar ist ein wichtiger Absatzmarkt für chinesische Produkte, vor allem für Billigwaren aus der Grenzprovinz Yunnan. Für die südlichen chinesischen Provinzen, die vom wirtschaftlichen Aufschwung in China abgehängt zu werden drohen, ist Myanmar als Handelspartner von großer Bedeutung. Aufgrund dieser strategischen und engen ökonomischen Verflechtung benötigt Peking Stabilität im Nachbarland. Diese sieht sie am ehesten durch die Herrschaft der Militärregierung garantiert. Neben China hat sich Indien zu einem Förderer des Militärregimes entwickelt. Indien versucht durch eine verstärkte Kooperation mit Myanmar ein Gegengewicht zum wachsenden Einfluss Chinas zu bilden. So ist bezeichnend, dass zum Zeitpunkt der Demonstrationen der Mönche der indische Energieminister in Yangon Verträge über die Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen unterzeichnete.

Auf globaler Ebene setzt sich der Streit um den richtigen Umgang mit Myanmar fort. Die USA versuchten Anfang des Jahres, eine Resolution gegen Myanmar im UN-Sicherheitsrat durchzusetzen. Die Resolution zur Verurteilung Myanmars scheiterte letztlich am Veto Chinas und Russlands, die das Land nicht als Gefährdung der regionalen und internationalen Sicherheit einschätzten. Insgesamt zeigt sich in der internationalen Politik große Uneinigkeit bezüglich des Umgangs mit Myanmar. Für den Erfolg der Sanktionen wäre eine einheitliche Sanktionsfront aber besonders wichtig.

3. Zum schwierigen Umgang mit dem „Problemstaat“ Myanmar

Wie kann die internationale Gemeinschaft mit einem „Problemstaat“ wie Myanmar umgehen? Können weiterreichende Sanktionen das Land zum Einlenken zwingen? Was wären die Folgen von Sanktionen und was die Alternativen? Derzeit ist die Sanktionsfront nicht einheitlich und viele Sanktionen werden von asiatischer Seite unterlaufen. Das Regime wird nicht geschwächt, die Sanktionen treffen vielmehr die Bevölkerung. Als einzig wirkungsmächtiger Akteur zeigt sich momentan die UN, deren Macht jedoch ebenfalls begrenzt ist. Politische Veränderungen be-

dürfen in erster Linie interner Machtverschiebungen und des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen, die bislang nicht vorhanden sind.

3.1. Das Sanktionsregime gegen Myanmar

Sanktionen wurden von den USA und der EU verhängt. Die EU erließ 1990 ein Waffenembargo, beendete die Kooperation in der Verteidigungspolitik (1991), stoppte die Entwicklungszusammenarbeit (1991) und erließ ein Einreiseverbot für die Mitglieder der Militärjunta. Die EU ergänzte später die bestehenden Sanktionen, setzte die Vorzugszölle 1997 aus und erweiterte das Visumsverbot (1998, 2003, 2004). Ferner fror sie die Auslandskonten von Regimemitgliedern ein (2000) und verhängte ein Investitionsverbot für 46 myanmarische Staatsunternehmen. Ziel der Sanktionen ist „die Unterstützung zur Wiederherstellung einer demokratischen Ordnung und zur stärkeren Achtung der Menschenrechte“. Die Maßnahmen der USA sind sehr viel härter als die der EU. Die USA verhängten bereits 1988 ein Waffenembargo und suspendierten die Entwicklungszusammenarbeit. Die USA erließen ein Visumsverbot für ranghohe Personen aus Myanmar (1996) und verhängten ein Investitionsverbot (1998). Nach der erneuten Verhaftung von Aung San Suu Kyi im Herbst 2003 wurde ein Importverbot für alle Waren aus Myanmar verhängt. Seit der gewalttätigen Unterdrückung der friedlichen Proteste haben EU und USA ihre Sanktionen nochmals verschärft, und auch Australien hat sich der Sanktionsfront angeschlossen.

3.2. Zur Wirkung von Sanktionen auf Myanmar

Sanktionen können in erster Linie dazu genutzt werden, moralische Unterstützung mit den Leidtragenden und Unterdrückten zu zeigen. Die Sanktionen der USA und der EU haben folglich die NLD moralisch in ihrem Kampf gegen das Militärregime unterstützt. Gleichzeitig war es denjenigen Staaten, die Sanktionen verhängten, möglich, eine menschenrechtsorientierte Politik zu verfolgen und die Interessen ihrer Wähler zu befriedigen. Die tatsächliche Wirkung auf Demokratie und Menschenrechte ist indes schwer abzuschätzen. Zwar haben der UN-Sondergesandte, der Menschenrechtsbeauftragte, das Rote Kreuz und Amnesty International in der Vergangenheit häufiger Einladungen nach Myanmar erhalten. Dies hat aber noch nicht dazu geführt, dass substanzielle Veränderungen eingetreten sind. Die internationale Gemeinschaft konnte das Militärregime nicht zu einer Freilas-

sung der politischen Gefangenen bewegen und auch die Oppositionspartei NLD ist insgesamt weiterhin ohnmächtig und schwach. Ihr wird nur wenig Bewegungsspielraum zugestanden. Darüber hinaus fehlen in Myanmar weitere Akteure als Teil der Zivilgesellschaft, die die Forderungen nach Menschenrechten und Demokratie auch lokal vertreten und intern durchsetzen können. Das mächtige Militärregime behindert bislang die Entstehung solcher Strukturen.

Auch die volkswirtschaftlichen Folgen von Sanktionen sind umstritten. Myanmar hat keine voll entwickelte Volkswirtschaft und die Außenbeziehungen sind – bedingt durch die über 25-jährige Selbstisolierung – genauso begrenzt wie die mögliche Hebelwirkung von Wirtschaftssanktionen. Der Importstopp der USA für Waren aus Myanmar hat die myanmarische Textilindustrie hart getroffen, da 75 % der Produkte in die USA geliefert wurden. Nach Schätzungen der International Crisis Group (ICG) sind bis zu 750.000 Menschen abhängig von der für den Export produzierenden Textilindustrie, deren Existenz durch die Fortführung der Wirtschaftssanktionen in Gefahr ist. Die ICG sieht stattdessen einen Solidarisierungseffekt mit dem Militärregime (ICG 2004). Auch die Wirkung so genannter Smart Sanctions (Reiseverbote, Kontensperrungen) blieben bis jetzt begrenzt. Die Mitglieder der Militärjunta sind nach wie vor in der Lage, in die Nachbarstaaten zu reisen und die dortigen exklusiven Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Kinder der regierenden Generäle erhalten in Singapur ihre universitäre Ausbildung, die Generäle selbst profitieren vom guten Gesundheitssystem in Singapur. Nach der Verhängung der Finanzsanktionen wurden zahlreiche Transaktionen über den Stadtstaat umgeleitet. Insgesamt zeigt sich, dass die Sanktionen nicht die gewünschten Wirkungen erzielen: Nach wie vor verfügen die Generäle über die wichtigsten materiellen Ressourcen des Landes (Will 2003). Viel zu wenig wurde auf die psychologischen Folgen westlicher Sanktionen auf das Militärregime hingewiesen. Sie stärken zwar die Opposition, fördern gleichzeitig aber auch die Belagerungsmentalität des Militärs. Dadurch wird das ohnehin geringe Vertrauen der politischen Akteure zueinander weiter untergraben. Das Militärregime sieht sich von Feinden umzingelt und reagiert weiterhin paranoid auf die Einmischung von außen. Darüber hinaus ist auffällig, dass in den vergangenen Jahren die moderaten Elemente in der Führung des Militärs geschwächt und die Hardliner gestärkt wurden. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Sanktionspolitik des Westens bislang keine Wirkung zeigt, sondern von den Nachbarstaaten unterlaufen wird. Stattdessen wird die wirtschaftliche

Basis des Landes geschwächt, die Bevölkerung trägt die Folgen. Darüber hinaus verhärten die Sanktionen die innenpolitischen Fronten noch weiter, da sie von der Regierung als Mittel eingesetzt werden können, um die Opposition zu diskreditieren und das Vertrauen zwischen den Akteuren noch weiter zu vergiften.

3.3. UN-Engagement: Möglichkeiten und Grenzen

Die Vorgänge im Sicherheitsrat spiegeln die Ohnmacht der Weltgemeinschaft im Umgang mit „Problemstaaten“ wider. Die unterschiedliche Wahrnehmung der Myanmar-Problematik in der VR China und den USA führte dazu, dass sich der UN-Sicherheitsrat Anfang Oktober auf einer Dringlichkeitssitzung in New York nicht auf eine Verurteilung des Blutvergießens einigen konnte. Erst zwei Wochen nach der Niederschlagung der Proteste hat der Sicherheitsrat die Regierung in Naypidaw für ihren Gewalteininsatz gerügt und zum Dialog mit der Opposition und den ethnischen Gruppen aufgerufen. Nach tagelangem Ringen um eine Formulierung stimmten die 15 Mitglieder des Gremiums einer Erklärung zu, die „tiefes Bedauern über den Einsatz von Gewalt gegen friedliche Demonstranten“ enthält. Die Erklärung drängt die Militärregierung zu einer baldigen Entlassung aller politischen Gefangenen. Die Regierung Myanmars solle alle notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, einen ernsthaften Dialog mit allen Seiten einzuleiten. Die Regierung Myanmars bedauerte die Entscheidung des Sicherheitsrates und erklärte, die Lage in Myanmar würde keinerlei Bedrohung des regionalen und internationalen Friedens darstellen. Sie bedauerte, dass die UN sich in die inneren Angelegenheiten einmische. In Anbetracht eines handlungsunfähigen Sicherheitsrates ruhen die Hoffnungen der Weltgemeinschaft auf den diplomatischen Bemühungen der Sonderbotschafter. In den vergangenen Wochen durften sowohl der UN-Sonderbeauftragte Gambari als auch der Menschenrechtsbeauftragte Pinheiro einreisen. UN-Generalsekretär Ban Ki Moon erklärte deutlich, dass er sich vom Besuch Gambaris „substanzielle Ergebnisse“ erwarte. In der Tat zeigten sich aber von Seiten des Militärregimes widersprüchliche Reaktionen auf den internationalen Druck. Auf offensichtlichen Druck Chinas erteilte das Regime sowohl Gambari als auch Pinheiro eine Einreiseerlaubnis. Darüber hinaus gab der Juntachef einige Zugeständnisse, die auf eine Kooperationsbereitschaft schließen lassen. So signalisierte Than Shwe seine Bereitschaft zu Gesprächen mit Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi. Allerdings erteilte er Dreiergesprächen mit

der UN und/oder den ethnischen Gruppen eine Absage. Die Militärjunta ernannte unterdessen einen Verbindungsoffizier für den Dialog mit der Opposition, der seitdem mehrmals mit der unter Hausarrest stehenden Aung San Suu Kyi zusammenkam. Aung San Suu Kyi teilte Gambari mit, dass sie zum Dialog bereit sei. Nach mehreren Treffen mit dem von der Junta bestellten Verbindungsoffizier und Diskussionen mit Führungsmitgliedern der eigenen Partei erkenne sie deutliche Veränderungen und Gesprächsbereitschaft bei der Militärregierung, ließ sie verlauten.

4. Fazit

Angesichts des gegenseitigen Misstrauens der politischen Akteure bleibt die Hoffnung auf politischen Wandel gering. Die Lage im „Problemstaat“ Myanmar ist deshalb so verfahren, weil sich Fragen von Staatsbildung und Demokratisierung überschneiden. Die Suche nach einem Kompromiss gestaltet sich durch die Dominanz des Militärs, das sich als Hüter des Nationalstaates und Bauherr des Staates definiert und das immer noch die stärkste Institution des Landes ist, äußerst schwierig. Alles, was die Macht der Generäle einschränken und ihren Vorstellungen zuwiderlaufen könnte, wird von der Militärjunta mit dem Hinweis auf das Souveränitätsrecht abgelehnt. Die Opposition ist zu schwach, um die Agenda mitzubestimmen. Die Einflussnahme von außen ist nur dann erfolgreich, wenn die Militärs daraus keinen Machtverlust befürchten müssen; ihr sind so äußerst enge Grenzen gesteckt. Um den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden, müssten Gespräche mit der Opposition bei der vom Militärrat propagierten „Roadmap“ zur Demokratie, die einen vom Militär gesteuerten Staat mit ziviler Regierung vorsieht, ansetzen – dies ist für die Opposition nur mit einem Gesichtverlust hinzunehmen. Darüber hinaus müssten den regierenden Militärs von außen Anreize gegeben werden, damit sie ihre Interessen beim Übergang zu einer zivilen Regierung gewahrt sehen. Neben dem Patron China ist die UN momentan der einzige Akteur, der die Generäle in Naypidaw unter Druck setzen kann. In Anbetracht divergierender Interessen in der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Umgangs mit Myanmar bleibt der Druck zu schwach, um die Machtbasis des Regimes ernsthaft zu gefährden. Sanktionen haben sich bisher nicht als förderlich erwiesen, da sie das Misstrauen zwischen den Akteuren in Myanmar erhöhen, die Belagerungsmentalität des Militärs verstärken und moderate Elemente im Militär schwächen.

■ Literatur

- Bünthe, Marco (2006): Dimensionen sozialer Probleme in Myanmar – ein Überblick, in: Ulrike Bey (Hg.): Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Myanmar, Asienstiftung Essen.
- Callahan, Mary (2003): Making Enemies. War and State Building in Burma, Cornell.
- ICG (2004): Sanctions, Engagement or another Way forward?, Yangon/Brussels.
- Lorch, Jasmin/Pasch, Paul (2007): Myanmars Waffenstillstände und die Rolle der Internationalen Gemeinschaft, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, August.
- Lorch, Jasmin (2006): Civil Society under Authoritarian Rule: The Case of Myanmar, in: Südostasien aktuell, Nr. 2, 3-39.
- Selth, Andrew (2006): Burma's Armed Forces. Power without Glory, Eastbridge.
- Will, Gerhard (2003): Birma: Wege aus der Isolation. Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozess, Berlin.

■ Der Autor

Dr. Marco Bünthe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratisierungsforschung und politische Konflikte.

E-Mail: buenite@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/buenite>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt, Macht und Sicherheit“ leitet Marco Bünthe zusammen mit Henner Fürtig die Arbeitsgruppe „Reaktionsmuster von ‚Pariastaaten‘ auf externen Druck: Transformationsresistenz im zwischenregionalen Vergleich“.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Bünthe, Marco (2006): Dimensionen sozialer Probleme in Myanmar – ein Überblick, in: Ulrike Bey (Hg.): Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Myanmar, Asienstiftung Essen.
- Lorch, Jasmin (2006): Civil Society under Authoritarian Rule: The Case of Myanmar, in: Südostasien aktuell, Nr. 2, 3-39.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Asien wird vom Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Institutes dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

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