

Will, Gerhard

**Research Report**

## Birma/Myanmar nach den Wahlen: Gelenkter Systemwandel oder drohende Gewalteskalation?

SWP-Aktuell, No. 2/2011

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Will, Gerhard (2011) : Birma/Myanmar nach den Wahlen: Gelenkter Systemwandel oder drohende Gewalteskalation?, SWP-Aktuell, No. 2/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254964>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Birma/Myanmar nach den Wahlen

Gelenkter Systemwandel oder drohende Gewalteskalation?

Gerhard Will

Nach Ansicht der meisten Beobachter können die am 7. November in Birma/Myanmar abgehaltenen Wahlen nicht als »frei und fair« bezeichnet werden. Die Militärregierung hat jedoch mit diesen Wahlen wesentliche Ziele erreicht: Sie hat an Legitimität gewonnen, die Gräben in den Reihen der Opposition vertieft und Voraussetzungen für einige politische und wirtschaftliche Umstrukturierungen geschaffen. Die Wahlen und die durch sie bewirkten Veränderungen könnten Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Initiativen und größeren politischen Pluralismus eröffnen, sie bieten dafür aber keine Garantie. Darüber hinaus liefern sie keinen Ansatzpunkt für die Lösung jener Konflikte, die mit dem anstehenden Generationswechsel in der Führungsspitze und der immensen ethnischen Heterogenität Myanmars verbunden sind. Eine Eskalation dieser Konflikte liegt jedoch weder im Interesse der Nachbarländer noch der Europäischen Union (EU). Ihr auf politische Aussöhnung und wirtschaftliche Entwicklung Myanmars gerichtetes Engagement ist daher nach wie vor notwendig.

Am 7. November 2010 wurden in Birma zum ersten Mal seit 20 Jahren landesweite Wahlen abgehalten. Grundlage war die 2008 verabschiedete Verfassung. Sie sieht ein parlamentarisches System vor, das auf nationaler Ebene aus zwei Kammern – der National Assembly (224 Sitze) und der People's Assembly (440 Sitze) – und auf regionaler Ebene aus 14 Regionalparlamenten mit insgesamt 900 Sitzen besteht.

Obgleich 37 Parteien an den Wahlen teilnahmen, erfüllten sie nicht die Standards, die für freie und faire Wahlen gelten. 25 Prozent aller Parlamentssitze sind von vornherein für das Militär reserviert. Die Zulassung der Parteien war an hohe Regis-

trierungsgebühren und politische Bedingungen geknüpft, die etliche politische Gruppierungen nicht erfüllen konnten oder wollten. Außerdem gab es zahlreiche Berichte über massive Behinderungen des Wahlkampfs der Oppositionsparteien, Einschüchterung von Wählern und Manipulationen bei der Stimmenausszählung. Welche Motive könnten die Militärregierung veranlassen haben, Wahlen zu inszenieren, die von der überwiegenden Mehrheit der internationalen Gemeinschaft nicht als »frei und fair« beurteilt wurden?

## **Suche nach neuer Legitimität**

Vorrangig ist sicher die Frage der Legitimität. Seit 1962 steht Birma unter Militärherrschaft. Sein Regime ist damit eines der weltweit langlebigsten und in der Region Südostasien die letzte Reminiszenz an eine obsolet gewordene Herrschaftsform. Hinzu kommt, dass die 1988 an die Macht gelangten Generäle in einer eklatanten Überschätzung ihres Einflusses 1990 Wahlen zugelassen hatten, die die Opposition mit überwältigender Mehrheit für sich entscheiden konnte. Diese offenkundige Wahlniederlage stand während der vergangenen zwei Jahrzehnte dem Aufbau einer eigenen Herrschaftslegitimation entgegen. Man bezeichnete sich daher stets als »Übergangsregierung«, deren Aufgabe es sei, den Weg zu einer »disziplinierten und blühenden« Demokratie zu ebnen.

Im August 2003 wurde dieser Weg in einem Sieben-Punkte-Fahrplan vorgezeichnet, der als wichtigste Eckpunkte die Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung sowie die Abhaltung von Wahlen vorsah. In den Augen der Militärs stellen die Wahlen vom 7. November 2010 somit den Schlusspunkt eines Prozesses dar, der ihrer Herrschaft neue demokratische Legitimität verleiht und die Wahlniederlage von 1990 in die Geschichte verweist. Eine neue Staatsflagge, eine neue Hymne und sogar ein neuer Staatsname (Republic of the Union of Myanmar, vorher Union of Myanmar) soll den Neubeginn augenfällig dokumentieren. Einige Jahre zuvor war bereits die alte Hauptstadt Rangun verlassen und in Naypyidaw eine völlig neue Hauptstadt errichtet worden.

In ihrer Sicht werden die herrschenden Militärs von wichtigen Nachbarländern bestärkt, die diesen Wahlen ihre Anerkennung zollten. Vietnam, das 2010 den Asean-Vorsitz innehatte, bezeichnete – im Namen der Asean – die Wahlen als »bedeutenden Schritt« für die nationale Aussöhnung und Demokratie und ermutigte die Regierung Myanmars, auf diesem Weg weiter voranzuschreiten. Die Volksrepublik China und Indien ließen ähnliche Einschätzungen

verlauten. Selbst die EU, die die Wahlen weder als frei noch als fair einstufte, will weiter beobachten, ob sie im Ergebnis nicht doch zu einem größeren Respekt für die Menschenrechte und zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation des Landes führen könnten. Allein die USA entschlossen sich zu einer uneingeschränkten Verurteilung der Wahlen.

## **Spaltung der Opposition**

Bei der Opposition vertieften die Wahlen bereits vorhandene Differenzen. Auf die Frage, ob man sich unter den gegebenen Umständen überhaupt beteiligen solle, gab es gegensätzliche Antworten. Eine Reihe von Oppositionellen, die ihre Gegnerschaft zum Regime teilweise mit langjährigen Haftstrafen unter Beweis gestellt hatten, sahen in den Wahlen trotz aller Hindernisse und Einschränkungen eine Chance, sich neu zu organisieren, Handlungsspielräume zu nutzen und zu erweitern. Dagegen lehnte die Führerin der National League for Democracy (NLD), Aung San Suu Kyi, spätestens nach Veröffentlichung der restriktiven Wahlgesetze eine Teilnahme kategorisch ab.

Als sich daraufhin eine Gruppe von der NLD abspaltete und unter der Bezeichnung National Democratic Force (NDF) mit einem Symbol der NLD, dem traditionellen burmesischen Strohhut, kandidierte, brach ein offener Streit mit der angestammten NLD-Führung aus. Auch der Versuch, ein gemeinsames Aktionsbündnis der zu den Wahlen angetretenen Oppositionsparteien zu schaffen, kam über erste Ansätze nicht hinaus. Hatte der Druck der Repression die Opposition zusammengeschweißt, so erwies sich das Angebot, anlässlich der Wahlen politische Parteien zu gründen, als effektives Instrument, um Zwietracht in die Reihen der Opposition zu säen und sie weiter zu zersplittern. Ohnehin ist während der vergangenen 20 Jahre eine neue Generation von Aktivisten herangewachsen, deren Auseinandersetzungen mit dem Militärregime und deren konkrete poli-

tische Erfahrungen sich deutlich von denen der alten Riege der NLD unterscheiden. Die Bildung von Parteien, die sich dezidiert als Vertretung einer bestimmten Ethnie verstehen, ist schwerlich mit dem höchsten Verfassungsgrundsatz »Einheit und Unauflösbarkeit der Union« zu vereinbaren. Sie entspricht aber der Intention der Regierung, die Differenzen der einzelnen Volksgruppen für die Sicherung der eigenen Herrschaft zu nutzen und eine gemeinsame Frontbildung zu verhindern.

### **Neustrukturierung der Militärherrschaft**

Mit der Anberaumung der Wahlen zielte die Militärführung darüber hinaus auf die Mobilisierung der eigenen Machtbasis ab. Die Umwandlung des bisherigen Massenverbandes Union Solidarity Development Association (USDA) in die Union Solidarity Development Party (USDP), die als Partei der Militärs zu den Wahlen antrat, bot Ehrgeizigen die Chance, sich zu profilieren und neue Positionen zu erringen. Gleichzeitig konnten diejenigen, die den Anforderungen nicht mehr genügten, von ihren Positionen entfernt werden. Letztlich ist so eine wesentlich effizientere Organisation entstanden.

Der Chef der Militärjunta, General Than Shwe, hatte es in der Vergangenheit verstanden, alle Macht auf seine Person und seine Familie zu konzentrieren. Für ihn waren die Wahlen Teil einer groß angelegten Strategie, die darauf abzielte, die Position des Militärs als Organisation zu festigen und zugleich dessen Macht und den damit verbundenen Zugang zu materiellen Ressourcen auf mehrere Schultern und Taschen zu verteilen.

Im Anschluss an die Wahlen und die Konstituierung der National- und Volksversammlung kann – gemäß Verfassung von 2008 – der neue Präsident gewählt werden. Der Oberkommandierende der Streitkräfte, der über dem Verteidigungsminister steht und alle bewaffneten Staatsorgane wie Polizei und Grenztruppen

befehligt, findet so seinen Gegenpol im Präsidenten. Dessen Amt ist mit umfassenden Vollmachten ausgestattet, die das Parlament nicht einschränken kann. Dem Vernehmen nach wird General Than Shwe seinen militärischen Rang aufgeben und als »Zivilist« das Amt des Präsidenten antreten. Neben dem Präsidenten bildet der Nationale Verteidigungs- und Sicherheitsrat eine weitere Instanz der Exekutive. Ihm gehören qua Amt der Ministerpräsident, der Oberkommandierende der Streitkräfte, der Verteidigungs- und der Innenminister an. Die übrigen drei Mitglieder werden vom Ministerpräsidenten ernannt. Dem Regierungskabinetts kommt somit eine allenfalls dritt-rangige Machtkompetenz zu.

Auch nach den Wahlen und der Konstituierung von Parlamenten auf nationaler wie regionaler Ebene ist die Macht zwischen Exekutive und Legislative keineswegs gleichgewichtig verteilt. Nach wie vor gibt es kein verlässliches System von »checks and balances«. Die von der Verfassung gesetzten Rahmenbedingungen erschweren es aber zumindest, jenes Herrschaftsmonopol zu errichten, das General Than Shwe bisher innehatte. Schließlich war es ihm gelungen, nicht nur seinen langjährigen Vorgänger General Ne Win und dessen Familienangehörige zu entmachten, sondern auch alle anderen Rivalen politisch auszuschalten, die seiner Herrschaft gefährlich werden konnten. Selbst Geheimdienstchef Khin Nyunt musste 2004 das Feld räumen und zusehen, wie der von ihm aufgebaute Geheimdienst zerschlagen und neu organisiert wurde.

Um wichtige Posten in den neu geschaffenen staatlichen Institutionen übernehmen zu können, mussten schon vor einigen Monaten etwa 70 hochrangige Militärs ihre Positionen in den Streitkräften aufgeben. Die Wahlen haben ihnen nun ein »demokratisches« Mandat für ihre neuen politischen Funktionen gegeben. Zudem wurden die meisten von ihnen auch mit beträchtlicher wirtschaftlicher Macht ausgestattet. In den Monaten vor den Wahlen waren erhebliche Teile des Staatsbesitzes an

der Junta nahestehende birmanische, aber vor allem auch chinesische und thailändische Bieter veräußert worden. Darunter befinden sich nicht zuletzt führende Militärs und deren Familienangehörige, die damit über Einnahmequellen verfügen, die wirtschaftliches Agieren voraussetzen.

### **Neue Herausforderungen für die alte Militärelite**

Die skizzierten Umstrukturierungen verschaffen mittleren Offiziersrängen Zugang zur Herrschaftselite, während etliche Mitglieder der alten Herrschaftselite in neue Positionen aufsteigen und völlig neue Aufgaben übernehmen müssen. Durch den Übertritt einer größeren Anzahl von Generälen in das »Zivilleben« sind Kommandopositionen in den Streitkräften vakant geworden, die nun von einer Generation jüngerer Offiziere besetzt werden. Ihre militärische Karriere ist nicht so sehr durch die brutal geführten Feldzüge gegen die ethnischen Minderheiten geprägt, sondern durch jene wesentlich friedlicheren Zeiten, die mit dem Abschluss der Waffenstillstandsvereinbarungen Anfang der neunziger Jahre begonnen hatten. Bisher mussten sie für die exakte Durchführung von Befehlen sorgen, nun müssen sie Befehle erteilen und strategische Entscheidungen fällen.

Ihre Vorgänger, die ihre Offiziersuniformen abgelegt haben, finden sich in einem unvertrauten zivilen Umfeld wieder. Sie können sich nicht länger auf militärische Hierarchien verlassen und müssen sich im Parlament mit konträren Auffassungen auseinandersetzen. Obwohl ihnen dank satter Mehrheiten nicht die Absetzung droht, haben sie doch ihre Entscheidungen öffentlich zu rechtfertigen – eine Aufgabe, der sie sich bisher zu keinem Zeitpunkt hatten stellen müssen.

Trotz des Verkaufs von Konzessionen, Unternehmen und Immobilien, die sich bislang in Staatsbesitz befunden hatten, ist in Birma noch keine echte Marktwirtschaft entstanden, in der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über Erfolg oder Misserfolg

entscheidet. Gerade ehemalige Offiziere, die neuerdings ein Wirtschaftsunternehmen zu leiten haben, sind nun mit ungeahnten Chancen, aber auch unbekanntem Herausforderungen konfrontiert. Statt sichere Renten abzuschöpfen, die ihnen aufgrund der erreichten Position zugeflossen wären, können sie auf einmal durch geschicktes Agieren und Investieren sehr viel höhere Erträge erzielen bzw. müssen im umgekehrten Fall Verluste hinnehmen. Alte Seilschaften sind zweifellos weiterhin hilfreich, aber mindestens ebenso wichtig ist ökonomisches Kosten-Nutzen-Denken, das Gewinne und Märkte im Auge hat und den Nachbarländern solch immense wirtschaftliche Erfolge beschert hat.

### **Erweiterung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume**

Von westlichen Kritikern wie von der birmanischen Opposition im Ausland wurde die Militärregierung häufig als totalitäres System charakterisiert, in dem das Militär alle ökonomischen Ressourcen sowie sämtliche gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten unter seiner Kontrolle hat und unabhängigen Aktivitäten keinen Raum lässt. Diese Kritik übersieht, dass Myanmar autoritäres System Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bemerkenswerte Handlungsspielräume bietet, da es gerade im karitativen Bereich und bei der elementaren Schulbildung auf die Leistungen dieser NGOs dringend angewiesen ist.

Das karitative Engagement stößt indes sehr schnell an Grenzen, sobald es auch nur in den Verdacht gerät, politische Wirkung zu entfalten oder gar politische Forderungen geltend zu machen. Die Wahlen eröffneten zum ersten Mal seit zwei Jahrzehnten die Möglichkeit, sich dezidiert als politische Gruppierung zu organisieren, auch wenn die finanziellen wie administrativen Hürden für die Registrierung sehr hoch waren. Nach den Wahlen können und müssen sich diese Gruppierungen in einem Umfeld behaupten und entwickeln, das nicht länger jene klaren Konturen und Fronten

aufweist wie in der Vergangenheit. Neue Positionen, die noch kein allzu fest umrissenes Aufgabenprofil besitzen, werden von Personen eingenommen, die bis dahin in ganz anderen Funktionen tätig waren. Auch sie müssen Handlungsspielräume austesten und sich tragfähige Strategien erarbeiten.

### **Konkurrenz um politische Einflussnahme**

Mit der Erweiterung politischer Handlungsspielräume wächst die Konkurrenz um politische Einflussnahme zwischen und innerhalb der jeweiligen Lager. Im Lager des Militärs haben sich zwei Parteien zur Wahl gestellt. Die USDP als Vertreterin der bislang amtierenden Junta und die National Unity Party (NUP), in der viele bekannte Personen aus der Zeit des früheren Junta-Chefs Ne Win zu finden sind, die während der vergangenen zwei Jahrzehnte politisch in den Hintergrund getreten waren. Die NUP muss über beträchtliche finanzielle Mittel verfügen, andernfalls hätte sie kaum die Registrierungsgebühren für 981 Kandidaten (à 500 US-Dollar) aufbringen können, die sich für die Parlamente auf nationaler und regionaler Ebene zur Wahl gestellt hatten. Am Ende konnten aber nur 68 von ihnen die erforderliche Stimmenmehrheit erringen.

Die Opposition bietet ein noch heterogeneres Bild. Selbsthilfegruppen mit marginalem politischen Anspruch stehen neben Gruppen, die die Zusammenarbeit mit der Regierung nicht rundheraus ablehnen, sondern sie von deren Kooperationsbereitschaft bzw. von jener der für sie zuständigen Verwaltungsbeamten abhängig machen. Einige von ihnen ließen sich als politische Parteien registrieren und stellten sich zur Wahl. Die dreisten Wahlmanipulationen der Militärs haben allerdings das politische Ansehen dieser kompromissbereiten Gruppierungen stark untergraben.

Die NLD sieht sich durch den Verlauf der Wahlen in ihrer Auffassung wie in ihrer

Glaubwürdigkeit bestätigt. Aung San Suu Kyis Hausarrest war erst am 13. November aufgehoben worden. Wie sich ihre Rückkehr ins politische Leben auf die Zukunft des Landes auswirken wird, ist derzeit schwer abzuschätzen. Es gibt Äußerungen von ihr, dass sie das Gespräch mit anderen oppositionellen Gruppierungen ebenso wie mit Vertretern der Regierung suchen werde, um die in der Vergangenheit entstandenen Gräben zu überwinden. Dem stehen jedoch andere Äußerungen gegenüber, dass ihr erstes Ziel sein werde, die Wiederzulassung ihrer Partei, der NLD, zu erstreiten und schonungslos alle Wahlmanipulationen aufzudecken.

Man kann diese Auseinandersetzungen als Ausdruck für die Konkurrenz um politischen Einfluss positiv sehen, da sie die erstarrten Fronten vergangener Jahrzehnte aufweichen und neuen Kräften die Möglichkeit geben, Stärke und eigenes Profil zu entwickeln. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass sich hier Gruppierungen gegenüberstehen, die über höchst ungleiche Machtressourcen verfügen, und dass es für ihre Auseinandersetzungen keine allgemein akzeptierten Spielregeln, geschweige denn verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen gibt.

Die Chance, dass im aufgeflamten politischen Streit auch eine Streitkultur entsteht, die auf wechselseitiger Anerkennung und Akzeptanz beruht und dazu beiträgt, Konflikte zu deeskalieren und einer Lösung näherzubringen, sollte nicht allzu hoch veranschlagt werden. Vielmehr sind schwerwiegende Konflikte zu befürchten. Denn es geht ja nicht nur um unterschiedliche politische Auffassungen, sondern letztlich auch um den Zugang zu enormen materiellen Ressourcen, der bislang bestimmten Patronenetzwerken vorbehalten war.

### **Ethnische Konflikte**

Die skizzierten Kontroversen werden von ethnischen Konflikten überlagert und verstärkt. Rund 30 Prozent der Bevölkerung Birmas gehören nicht der Mehrheitsethnie

der Burmanen an. Die Minderheiten werden gemeinhin in sieben größere Ethnien eingeteilt, die wiederum unterschiedliche linguistische Untergruppen aufweisen. Sie umschließen das burmesische Kernland hufeisenförmig, sie bewohnen also meist die sensiblen Regionen an den Grenzen zu den Nachbarländern Indien, China und Thailand. Der traditionelle birmanische Staat und die britische Kolonialverwaltung unterhielten zu den nichtburmesischen Gruppierungen formalisierte Beziehungen, die aber kaum in deren soziales und politisches Gefüge eingriffen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zwar einige Versuche unternommen, ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Volksgruppen herbeizuführen, die indes keinen nachhaltigen Erfolg hatten. Diktator Ne Win (1962–88) setzte auf den rigorosen Einsatz militärischer Gewalt. Die 1988 an die Macht gekommene Militär-Junta entschied sich für eine neue Strategie und schloss mit den führenden Repräsentanten der meisten Gruppierungen Waffenstillstandsvereinbarungen ab. Die Vereinbarungen sicherten ihnen ein hohes Maß an Selbstverwaltung, eigene bewaffnete Verbände und weitgehende wirtschaftliche Autonomie zu, die nicht zuletzt für kriminelle Transaktionen wie Drogenherstellung und -handel genutzt werden.

Mit der Verfassung von 2008 ist diesen Waffenstillstandsvereinbarungen der Boden entzogen worden. Die Verfassung sieht zwar »selbstverwaltete Gebiete« vor, die auch eigene Regionalparlamente besitzen, doch der Chef der Exekutive auf regionaler wie lokaler Ebene wird vom Präsidenten ernannt. Er ist nur dem Präsidenten gegenüber verantwortlich und nicht den jeweiligen Regionalparlamenten, die auch nicht über seine Absetzung oder seinen Nachfolger entscheiden können. Ebenso ist der Zentrale der Zugriff auf die gewinnträchtigen Wirtschaftssektoren (Rohstoffe, Energie etc.) vorbehalten, während den regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten nur weniger lukrative Bereiche offenstehen.

Der schwerwiegendste Interessenkonflikt betrifft zweifellos die bewaffneten Verbände, die die Minderheiten unterhalten. Der Aufforderung der Regierung, diese aufzulösen oder als sogenannte Border Guard Forces in die National-Armee einzugliedern, sind bisher nur sehr wenige Gruppierungen gefolgt. Einzelne Versuche der Regierung, dieses Ansinnen mit Waffengewalt durchzusetzen, hatten mehrere militärische Zusammenstöße zur Folge, in denen die Regierungstruppen aber keinen durchschlagenden Erfolg erzielen konnten.

### **Die Wahlen in den Gebieten der Minderheiten**

Insgesamt konstituierten sich 22 der insgesamt 37 Parteien als Vertretung bestimmter Ethnien. Es handelt sich jedoch dabei meist um sehr kleine oder solche Gruppierungen, die schlicht als Interessenvertreter der Militärs anzusehen sind. Selbst die genuin ethnischen Parteien wie die Shan Nationalities Democratic Party (SNDP), die Kayin People's Party (KPP) oder die Rakhine Nationalities Development Party (RNDP) vermochten keine allzu starke Unterstützung zu mobilisieren, da die Aussicht auf einen Oppositionssitz in einem machtlosen Parlament nicht gerade attraktiv wirkte.

Einige führende Vertreter der Minderheiten riefen daher offen zum Wahlboykott auf. Außerdem erschwerte und beeinträchtigte auch die Regierung die Teilnahme an den Wahlen. Ohne Begründung verwehrte sie etlichen Kandidaten der Kachin die Zulassung. In einigen Gebieten der Minderheiten fanden nicht einmal Wahlen statt. Die Regierung begründete dies damit, dass dort »keine freien und fairen Wahlen abgehalten werden könnten«. Etwa 1,5 Millionen Wähler hatten damit keine Möglichkeit zur Stimmabgabe. Der Verlauf der Wahlen und gravierende Unregelmäßigkeiten bei der Stimmenaushaltung haben auch jene Parteien in das Lager der Opposition geführt, die sich zur Wahl gestellt hatten. Die SNDP und die RNDP reichten offizielle Beschwerden bei der Wahlkommission ein

und erklärten, dass sie das amtliche Wahlergebnis nicht anerkennen.

Nach ihrer Freilassung rief Aung San Suu Kyi alle politischen Gruppierungen, auch die der Minderheiten, zur Zusammenarbeit auf. Wie diese konkret aussehen sollte, lasse sich aber nur in einem umfassenden Konsultativprozess klären.

Die Militärs proklamierten mit der Verabschiedung der Verfassung zwar Normen für das Zusammenleben der verschiedenen Volksgruppen, aber sie haben keine positiven Anreize gegeben, um die nichtburmesischen Volksgruppen zur Integration in die Republic of the Union of Myanmar zu veranlassen. Sie könnten nun wie in den vergangenen zwei Jahrzehnten den Status quo weitgehender Autonomie beibehalten, was den Bestimmungen der Verfassung von 2008 widersprechen, aber für eine gewisse Stabilität und für Frieden in jenen sensiblen Grenzregionen sorgen würde. Will man hingegen die Verfassung von 2008 bzw. den von ihr vorgegebenen zentralistischen Staatsaufbau durchsetzen, wird dies nicht ohne Waffengewalt möglich sein.

Andererseits haben auch die Führungen der nichtburmesischen Ethnien ihre schlagkräftigen militärischen Verbände rigoros zur Verfolgung ihrer Ziele eingesetzt. Daher dürften sie versucht sein, den eigenen Machtbereich mit militärischen Mitteln zu erweitern, sobald interne Konflikte in den Reihen der Regierung oder der benachbarten Minderheiten Schwächen erkennen lassen. Ein Wiederaufflammen des bewaffneten Kampfes würde aber unweigerlich alle Ansätze einer zivilen Entwicklung in diesen Gebieten zunichtemachen und jene Kriegsökonomie und transnationalen kriminellen Netzwerke perpetuieren, die für den Handel mit Waffen und Drogen unverzichtbar sind.

### **Reaktionen der Nachbarländer**

Zunehmende Konflikte in den Grenzgebieten hätten zwangsläufig Auswirkungen auf die Nachbarländer Indien, China und Thailand. Flüchtlingsströme, vermehrte orga-

nisierte Kriminalität sowie Schwächung staatlicher Verwaltungsstrukturen durch Bestechung und Gewalt werden die Regierungen dieser Länder nicht tatenlos hinnehmen, zumal sie auf die möglichst störungsfreie Lieferung wichtiger Rohstoffe und Energieträger angewiesen sind. Alle drei Länder haben daher ein immenses Interesse an einem Myanmar, das nicht durch innere Spannungen zerrissen wird. Allerdings haben sie nicht allzu viele Mittel und Möglichkeiten, den Status quo zu bewahren und zu festigen. Im Falle offener Auseinandersetzungen kämen sie daher wohl nicht umhin, zu intervenieren und zu versuchen, ihre Interessen wenigstens teilweise abzusichern.

Die Volksrepublik China ist darauf sicherlich am besten vorbereitet, da sie enge Kontakte zur Regierung in Naypyidaw und zu den Waffenstillstandsparteien im Grenzgebiet unterhält. Nach den schweren Zusammenstößen zwischen Regierungstruppen und Verbänden der Minderheiten im Sommer 2009 waren es – nach Ansicht der meisten Beobachter – chinesische Vermittlungsbemühungen, die zur Beilegung dieser Krise maßgeblich beigetragen haben. Thailand, das die meisten Flüchtlinge aus Birma aufgenommen hat, ist sehr gut über die verschiedenen ethnischen Gruppierungen und deren Milizen informiert, das Verhältnis zu ihnen ist aber eher gespannt als kooperativ. Verstärkt bemühte sich daher die thailändische Regierung im vergangenen Jahr um bessere Beziehungen zur Regierung des Nachbarlands. Die Politik Indiens hat in den vergangenen 20 Jahren große Veränderungen durchgemacht. Anfängliche Unterstützung für die Wahlsiegerin Aung San Suu Kyi trat mehr und mehr hinter der realpolitischen Überlegung zurück, dass es wichtig sei, Chinas Einfluss in Birma zu begrenzen. Angesichts der Rebellengruppen, die vom birmanischen Territorium aus die Sicherheit von Indiens Nordosten gefährdeten, kann Neu-Delhi auf die Zusammenarbeit mit der Militärregierung nicht verzichten. Letztere sah wiederum in Indien ein willkommenes

Gegengewicht zu China, von dem sie nicht gar zu sehr abhängig sein will.

Tatsache bleibt, dass jedes Nachbarland das Engagement der beiden anderen argwöhnisch beobachtet und nach Kräften bemüht ist, den eigenen Einfluss zu verstärken. Es dürfte im Interesse Chinas, Thailand und Indiens liegen, die in Myanmar vorhandenen Spannungen abzubauen, und darum sind sie auch bereit, zwischen der Zentralregierung und den Milizen im Grenzgebiet zu vermitteln. Andererseits ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die Interessenkonkurrenz der Nachbarländer die konfliktgeladene Situation Myanmar eher verschärfen als entspannen wird.

### **Interessen und Handlungsoptionen der EU/Deutschlands**

Verglichen mit den Großmächten Asiens scheint Birma im Interessenkalkül Brüssels und Berlins nur ein relativ geringer Stellenwert zuzukommen. Dabei ist das Land flächenmäßig fast doppelt so groß wie Deutschland und nimmt allein aufgrund seiner geographischen Lage eine strategische Schlüsselposition ein. Würde Myanmar instabil oder zeigte es gar Symptome von Staatszerfall, hätte dies unweigerlich schwerwiegende Auswirkungen auf Indien, China und Thailand; Länder, die trotz beachtlicher wirtschaftlicher Erfolge immense innenpolitische und soziale Herausforderungen zu bewältigen haben.

Nachdem der Wahlsieg der NLD im Jahre 1990 nicht anerkannt worden war, hatte Brüssel im engen Schulterschluss mit den USA durch Sanktionen und eine uneingeschränkte Unterstützung der NLD bzw. deren Führerin Aung San Suu Kyi versucht, die Militärregierung zu einer Revision ihrer Politik zu veranlassen. Diese Strategie hat offenkundig nicht zu den erwünschten Erfolgen geführt. In ihrer Stellungnahme zu den November-Wahlen hat die Hohe Vertreterin Catherine Ashton seitens der EU die Notwendigkeit eines umfassenden (inklusive) Dialogs und der Teilnahme aller Parteien am politischen Leben Myanmar

betont und zugesichert, dass die EU diesen Prozess sehr genau beobachten werde.

Die EU wäre indes gut beraten, nicht nur zu beobachten, sondern ihrerseits den Dialog mit den verschiedenen Parteien einschließlich der neuen Regierung zu suchen und dabei ein breit gefächertes Spektrum an Foren auf multilateraler, regionaler und nationaler Ebene zu nutzen. Der Asem-Prozess, der Asean-EU-Dialog sowie bilaterale Gespräche könnten sich dabei sinnvoll ergänzen und Verhandlungsblockaden umgehen helfen, die sich bei der Fixierung auf eine einzige Verhandlungsebene ergeben können. Verhandlungen mit Regierungsvertretern sollten von Gesprächen mit der Opposition im burmesischen Kernland und mit den Gruppierungen der Minderheiten begleitet werden. Im Mittelpunkt all dieser Gespräche müssten Fragen stehen, die den Aufbau ziviler Strukturen betreffen. Fragen der politischen Legitimität sollten dagegen zunächst in den Hintergrund rücken.

Letztlich wird ein solcher politischer Dialog nur dann Früchte zeigen, wenn er von einer entsprechenden wirtschaftlichen Kooperation unterstützt wird. Bislang stellt die EU Birma nur humanitäre Hilfe zur Verfügung. Die nach wie vor geltenden Sanktionsbeschlüsse verhindern die Aufnahme von Entwicklungszusammenarbeit und die Absicherung von Handelsgeschäften durch staatlich garantierte Kreditprogramme. Ein wirtschaftliches Engagement der EU sollte aber nicht länger von politischen Vorbedingungen abhängig gemacht werden. Einziges Kriterium müsste die Bereitschaft der anderen Seite sein, verlässliche Rahmenbedingungen für eine ökonomisch wie ökologisch sinnvolle und sozial verantwortliche Zusammenarbeit zu schaffen, die wiederum eine unabdingbare Voraussetzung für jene politischen Veränderungen ist, die die EU seit vielen Jahren in Myanmar herbeiführen möchte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364