

Myanmars Friedensprozess: die Bedeutung föderaler Reformen und eines inklusiven Nationalen Dialogs

Roepstorff, Kristina; Lorch, Jasmin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Roepstorff, K., & Lorch, J. (2013). *Myanmars Friedensprozess: die Bedeutung föderaler Reformen und eines inklusiven Nationalen Dialogs*. (SWP-Aktuell, 41/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358048>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Myanmars Friedensprozess

Die Bedeutung föderaler Reformen und eines inklusiven Nationalen Dialogs

Jasmin Lorch / Kristina Roepstorff

Ethnische Konflikte und anti-muslimische Unruhen sind die größten Hindernisse für die von der Regierung Thein Sein im Jahr 2011 eingeleitete Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung in Myanmar. Eine Analyse der aktuellen politischen Tendenzen im Land zeigt, dass Deutschland und die EU derzeit im Wesentlichen zwei Möglichkeiten haben, den Aussöhnungsprozess der Regierung mit den ethnischen und religiösen Minderheiten zu fördern: indem sie zum einen die Einführung föderaler Strukturen und zum anderen einen nationalen politischen Dialog unterstützen. Beides sollte Hand in Hand gehen, denn da die ethnischen und religiösen Konflikte sehr vielschichtig sind, reicht die Einführung eines föderalen Systems nicht aus, um nachhaltig Frieden in Myanmar zu schaffen. Vielmehr müssen föderale Verfassungsreformen in einen offen angelegten Nationalen Dialog eingebettet werden, der möglichst alle politischen, ethnischen und religiösen Konfliktparteien an einen Tisch bringt. Dabei sollten Deutschland und die EU auch bereit sein, diplomatischen Druck auf die Regierung auszuüben, falls diese statt einen inklusiven Dialog zu führen eine Art »Show-Veranstaltung« inszeniert, um die Dominanz der birmanischen Mehrheit und das derzeit noch immer weitgehend autoritäre System zu zementieren.

Der Prozess der nationalen Aussöhnung der myanmarischen Regierung mit den ethnischen und religiösen Minderheiten des Landes steht an einer Wegscheide. Ende Mai 2013 schlossen die Kachin Independence Organisation (KIO) und die Regierung ein vorläufiges Friedensabkommen. Die KIO ist eine der elf größten und militärisch stärksten Rebellengruppen. Mit den anderen zehn dieser Gruppen hat die Regierung seit der politischen Öffnung des Landes formelle Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet.

Trotz dieser Waffenstillstände dauern aber in mehreren Minderheitsgebieten die Kampfhandlungen an. Anfang Juli 2013 nahmen zudem die Spannungen zwischen der Regierungsarmee und der United Wa State Army (UWSA) im südlichen Shan-Staat zu. Kämpfer der Regierungsarmee kreisten Einheiten der UWSA ein und umgekehrt. Mit rund 20 000 Soldaten und etwa 10 000 Milizionären ist die UWSA, die sich offiziell im Waffenstillstand mit der Regierung befindet, die militärisch schlagkräftigste der zahlreichen

bewaffneten Minderheitsparteien in Myanmar.

Ebenso zeugen blutige Übergriffe von Angehörigen der buddhistischen Mehrheit auf die muslimische Minderheit, die nur rund 4 Prozent der Bevölkerung ausmacht, vom enormen Gewaltpotential, das die ethnischen und religiösen Konflikte nach wie vor besitzen. Presseberichten zufolge wurden seit Juni 2012 mindestens 200 Menschen getötet, die meisten von ihnen Muslime. Aufgrund der Ausschreitungen gab es Ende Juni 2013 mehr als 125 000 Binnenvertriebene.

Die anhaltenden ethnischen Konflikte und landesweiten anti-muslimischen Unruhen bilden die größten Hindernisse für die weitere Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung Myanmars. Zudem bergen sie ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die gesamte Region. So kommt es seit vielen Jahren immer wieder zu massiven Flüchtlingströmen in die Nachbarländer, vor allem nach Thailand und Indien sowie in das ohnehin politisch instabile Bangladesch. Im Zuge der anti-muslimischen Gewalt in Myanmar verschärfen sich in mehreren Ländern der Region Feindseligkeiten zwischen Buddhisten und Muslimen.

Politische Reformen, ethnische und religiöse Konflikte und der Friedensprozess

Myanmar zählt zu den ethnisch und religiös heterogensten Ländern der Welt. Insgesamt existieren über 130 ethno-linguistische Gruppen. Nach Schätzungen des CIA World Fact Book hat das Land derzeit rund 55 Millionen Einwohner. Dabei machen die mehrheitlich buddhistischen Birmanen etwa zwei Drittel der Bevölkerung aus. Der Rest gehört verschiedenen ethnischen Minderheiten an. Laut den Integrated Regional Information Networks (IRIN) des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) sind die Shan (9%) und die Karen (7%) die größten Minderheitsgruppen, gefolgt von den Rakhine (3,5%), Chin (2,5%), Mon (2%) und Kachin (1,5%).

Im Zuge der Unabhängigkeit stimmten verschiedene Minderheitsgruppen bei der Panglong-Konferenz 1947 der Gründung der Union Birma zu – unter der Bedingung, dass sie weitreichende Autonomierechte erhielten. Da die Regierung in Rangun aber bald eine verstärkte Zentralisierung betrieb, formierten sich schon in den 1950er und 1960er Jahren ethnische Rebellengruppen. Bis heute kämpfen mehrere Minderheitsarmeen in den bergigen Grenzregionen des Landes für mehr Selbstbestimmung. Einigen davon, etwa der KIO und der UWSA, gelang es, ausgedehnte Territorien unter ihre Kontrolle zu bringen und parastaatliche Parallelstrukturen aufzubauen. Lokalen Presseberichten zufolge umfassen Minderheitsarmeen landesweit rund 100 000 Kämpfer.

Die meisten Minderheitsgebiete sind von großer Armut und wirtschaftlicher Unterentwicklung geprägt. Gleichzeitig sind viele dieser Regionen reich an natürlichen Rohstoffen wie Teakholz und Edelsteine. In zahlreichen ethnischen Gebieten haben sich Kriegsökonomien entwickelt, die eine Beilegung der Konflikte erschweren. Auch Drogenkartelle, die oft sowohl mit den Minderheitsparteien als auch mit der Regierung verbunden sind, profitieren von der Abwesenheit stabiler staatlicher Strukturen.

Waffenstillstandsabkommen, die in den 1990er Jahren zwischen der Militärregierung und mehreren ethnischen Rebellengruppen geschlossen wurden, konnten die Konflikte nicht dauerhaft beenden. Hauptgrund hierfür ist, dass es sich bei diesen Abkommen nicht um Friedensverträge, sondern meist um rein militärische Übereinkünfte zwischen dem staatlichen Geheimdienst und einzelnen ethnischen Kommandeuren handelte. Politische Verhandlungen über ethnische Autonomierechte und über Rechte zur Nutzung der Ressourcen in den Minderheitsgebieten wurden nicht geführt.

Auch die Ressentiments der buddhistischen Mehrheit gegen die muslimische Minderheit gehen auf die Zeit der Militärdiktatur zurück. Die Militärregierung Ne Wins,

die nach dem Putsch von 1962 etabliert worden war, schürte anti-muslimische Ressentiments bewusst als Teil ihrer Strategie des »Teile und herrsche«. Bereits in den 1970er und 1990er Jahren ereigneten sich Pogrome gegen Angehörige der Rohingya, einer ethnischen Minderheit muslimischen Glaubens.

Die im März 2011 eingesetzte Regierung um Präsident Thein Sein hat Reformen hin zu einem weniger autokratischen System eingeleitet. So wurde eine Menschenrechtskommission eingerichtet, politische Gefangene kamen frei und die Pressefreiheit wurde ausgeweitet. Gleichzeitig hat die Regierung eine neue Friedensinitiative gegenüber den ethnischen Minderheiten gestartet. Hierzu wurden erstmals spezielle Institutionen geschaffen, die den Friedensprozess vorantreiben sollen. Zu nennen sind vor allem das Union Peace-making Central Committee und das Union Peace-making Work Committee. Außerdem wurden Verhandlungen mit mehreren Rebellengruppen aufgenommen.

Diese erzielten ihrerseits erste Erfolge dabei, ein Forum für die gemeinsame Vertretung ihrer Interessen bei den Friedensverhandlungen zu schaffen. Im Februar 2011 schlossen sich zwölf Minderheitsparteien im United Nationalities Federal Council (UNFC) zusammen. Darunter befinden sich auch politisch und militärisch bedeutende Gruppierungen wie die KIO, die Karen National Union (KNU) und die New Mon State Party (NMSP). Einige sind zudem in der Working Group for Ethnic Coordination (WGEC) aktiv.

Seit ihrem Amtsantritt hat die Regierung formelle Waffenstillstandsabkommen mit zehn der größten Rebellengruppen des Landes geschlossen. Andererseits unternahm die Armee von Juni 2011 bis Februar 2013 mehrere Militäroffensiven gegen die KIO. Damit brach sie eine Waffenruhe, die 17 Jahre lang gehalten hatte. Die Menschenrechtsverletzungen durch das Militär stießen weltweit auf Kritik. Im Zuge ihrer neuen Friedensinitiative verspricht die Regierung den Minderheiten nun erstmals auch politische Verhandlungen.

Internationale Unterstützung für den Friedensprozess

Um den Reformprozess voranzubringen, haben Deutschland wie auch die EU Myanmar umfangreiche Hilfe zugesagt. Innerhalb des Schwerpunkts »nachhaltige Wirtschaftsentwicklung« hat Deutschland seit Juli 2012 rund 12,5 Millionen Euro bewilligt. Zudem werden jährlich mit rund 9 Millionen Projekte der VN und verschiedener Nichtregierungsorganisationen gefördert. Mehrere deutsche politische Stiftungen unterstützen Reformen hin zu mehr Föderalismus, etwa durch die Zusammenarbeit mit einzelnen Regionalparlamenten oder durch Bildungsangebote für Parlamentarier.

Die EU hat für die Jahre 2012 und 2013 Hilfen von insgesamt 150 Millionen Euro bewilligt. Für das laufende Förderjahr 2013 sind rund 30 Millionen Euro für den Friedensprozess vorgesehen. Dabei unterstützt die EU vor allem das Myanmar Peace Center (MPC), dessen Einrichtung sie im November 2012 mit 700 000 Euro aus dem Stabilitätsinstrument förderte. Bis heute ist die EU einer der größten Geber des Zentrums. Wie unter anderem aus Stellungnahmen der Europäischen Kommission und ihres Präsidenten José Manuel Barroso hervorgeht, setzt die EU stark darauf, dass das MPC eine inklusive und unparteiische Dialogplattform für alle am Friedensprozess beteiligten Akteure bietet. Gleichwohl sollte nicht vergessen werden, dass das Zentrum per Dekret von Präsident Thein Sein ins Leben gerufen wurde. Eine der Hauptaufgaben des MPC besteht darin, dem Union Peace-making Central Committee und dem Union Peace-making Work Committee der Regierung bei der Organisation des Friedensprozesses zur Seite zu stehen. Derzeit fungiert das Zentrum in vielerlei Hinsicht als eine Art Sekretariat von Minister Aung Min, einem der wichtigsten Unterhändler der Regierung im Friedensprozess mit den Minderheiten.

Zugleich arbeitet die EU auch mit einigen politischen Parteien, Waffenstillstandsgruppen und lokalen Nichtregierungsorganisationen zusammen. So stellen die

EU und manche ihrer Mitgliedstaaten etwa finanzielle Mittel für das Euro-Burma Office (EBO) in Brüssel bereit, das versucht, die Verhandlungskapazitäten der am Friedensprozess beteiligten Minderheiten zu stärken. Zum Beispiel greift das EBO der WGEC unter die Arme, die Rahmenbedingungen für einen politischen Dialog der Minderheiten mit der Regierung erarbeitet hat. Des Weiteren leistet die EU humanitäre Hilfe in den Konfliktgebieten. Im Jahr 2012 wurden 5 Millionen Euro für Hilfsprojekte im Kachin-Staat und 8 Millionen Euro für Nothilfe im Rakhine-Staat bereitgestellt.

Angesichts der aktuellen Entwicklungen in Myanmar existieren derzeit im Wesentlichen zwei Möglichkeiten, wie Deutschland und die EU den Friedensprozess weiter fördern können: erstens indem sie Hilfe für föderale Verfassungsreformen leisten und zweitens indem sie einen Nationalen Dialog unterstützend begleiten.

Föderalismus: Chancen und Hindernisse

Die Etablierung eines föderalen Systems ist langfristig eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität Myanmars. Einen solchen Staatsaufbau fordern vor allem die lange unterdrückten ethnischen Minderheiten, von denen einige über schlagkräftige Armeen verfügen. Für viele ethnische Parteien bildet die Forderung nach Föderalismus bereits einen Kompromiss. Jahrzehntelang kämpften viele dieser Parteien für Unabhängigkeit. Heute erklären sich die meisten bereit, Teil des myanmarischen Staats zu bleiben, allerdings nur, wenn sie ihre kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Autonomierechte gewahrt sehen.

Offen ist die Frage nach der konkreten Ausgestaltung eines föderalen Systems in Myanmar. Zu klären ist zunächst, ob die föderale Ordnung entlang ethnischer oder nicht-ethnischer Linien verlaufen soll. In der Diskussion um Myanmar dominiert derzeit die ethnische Variante. Eine Gliederung des Landes in ethnische föderale Staaten könnte aber ein neues Minderheitenproblem mit

sich bringen, denn in den meisten Gebieten, die unter der Kontrolle ethnischer Parteien stehen, leben nicht unbedeutende Minderheiten jeweils anderer ethnischer Gruppen. Ein föderales System, das die Dominanz lokaler ethnischer Mehrheiten über lokale ethnische Minderheiten vergrößern würde, könnte bestehende interregionale ethnische Spannungen weiter verschärfen. Eine Alternative wäre ein föderaler Staat, der nicht entlang ethnischer Trennlinien gebildet wird. Die Vorteile eines solchen nicht-ethnischen Föderalismus bestünden darin, dass er zum einen die Vorherrschaft der birmanisch dominierten Zentralregierung reduzieren, zum anderen einer massiven Verstärkung regional-ethnischer Identitäten entgegenwirken könnte.

Ferner ist zu klären, ob allen Teilstaaten die gleichen Rechte und Pflichten zukommen (symmetrischer Föderalismus) oder ob sie unterschiedliche fiskalische und politische Rechte und Pflichten haben sollen (asymmetrischer Föderalismus). Letzterer besäße den Vorzug, dass er der Regierung in den Verhandlungen mit einzelnen Rebellengruppen ermöglichen würde, auf die jeweilige Region zugeschnittene Autonomievereinbarungen auszuhandeln. So hat sich das Nachbarland Indien einer solchen asymmetrischen Form des Föderalismus bedient, um auf Forderungen nach Selbstbestimmung – wie in Kaschmir und Nordostindien – einzugehen.

Die derzeit in Myanmar gültige Verfassung von 2008 schreibt einen weitgehend zentralistischen Einheitsstaat fest. Zwar wird das Staatsgebiet in sieben Regionen im birmanischen Kernland (regions) und sieben ethnische Teilstaaten (states) eingeteilt, wo überall auch regionale Parlamente existieren. Da der Chef der lokalen Exekutive jedoch in all diesen Regionen und Teilstaaten vom Präsidenten ernannt wird, kann nicht von einer echten Selbstverwaltung gesprochen werden. Die regionalen Parlamente besitzen auch nicht das Recht, dieser Ernennung zu widersprechen. Ein Wandel hin zu einem föderalen Staat wäre nur durch eine Verfassungsänderung mög-

lich. Dazu bedürfte es aber einer Dreiviertelmehrheit im Parlament, wo das Militär bislang ein Viertel aller Abgeordneten stellt.

Dennoch scheint eine in der Verfassung verankerte föderale Restrukturierung des Staates mittlerweile wahrscheinlicher als noch vor wenigen Jahren. Minister der Regierung Thein Sein und hochrangige Parlamentsabgeordnete der Regierungspartei Union Solidarity and Development Party (USDP), die überwiegend aus ehemaligen Militärs besteht, haben begonnen, offen über föderale Strukturen als Lösung für die ethnischen Konflikte zu diskutieren. Auch der Sprecher des Parlaments, Thura Shwe Mann, der laut Presseberichten im Jahr 2015 für das Amt des Präsidenten kandidieren will, zeigte sich unlängst aufgeschlossen für die Etablierung eines föderalen Systems. Im März 2013 brachte die USDP im Parlament den Vorschlag ein, ein Komitee zur Änderung der Verfassung von 2008 einzusetzen. Seit Anfang Juli 2013 können die im Parlament repräsentierten Parteien Vertreter für das Komitee nominieren. Der Vorstoß der USDP bedeutet indes nicht, dass in der Partei allgemeine Zustimmung zum Föderalismus herrscht. Bei einem Parteikongress Ende Juni 2013 konnten sich die USDP-Mitglieder nicht auf eine gemeinsame Position zum Themenkomplex Föderalismus und Verfassungsänderung einigen.

Zudem sind die Interessen der Regierung Thein Sein und der USDP nicht deckungsgleich mit denen des Militärs, obwohl sich beide aus Vertretern des alten Regimes rekrutieren. Einige Abgeordnete der USDP vermuten, dass das Militär vor den 2015 anstehenden Wahlen keine tiefgreifenden Zugeständnisse im Hinblick auf föderale Reformen machen wird. Traditionell versuchte das Militär seine innere Legitimation vor allem daraus zu beziehen, dass es sich als Bewahrer der nationalen Einheit und nationalen Souveränität darstellte. Forderungen nach Föderalismus wurden dabei mit Sezessionsbestrebungen gleichgesetzt. Föderalismusreformen, die nicht auf einem breiten Elitenkonsens beruhen,

könnten das Militär insofern dazu bewegen, den derzeitigen Reformprozess zu blockieren oder gar zu putschen.

Die Haltung der National League for Democracy (NLD), der wichtigsten Oppositionspartei des Landes, zum Föderalismus war lange Zeit unklar gewesen. Im Juni 2013 signalisierte die Parteivorsitzende Aung San Suu Kyi jedoch öffentlich ihre Unterstützung für die Einführung föderaler Strukturen. Bei einem Treffen mit Repräsentanten von fünf NLD-nahen ethnischen Parteien sprach sich die Oppositionsführerin für Verfassungsreformen hin zu einem föderalen System aus. Sie ließ aber auch verlauten, dass solche Reformen wohl nicht in naher Zukunft zu verwirklichen seien. Sollten die Wahlen von 2015 frei und fair verlaufen, ist damit zu rechnen, dass die NLD in der kommenden Legislaturperiode die Regierung führen oder zumindest daran beteiligt sein wird. Wie sich die Position der Partei zum Föderalismus weiterentwickelt, wird daher für die Zukunft des Landes von großer Bedeutung sein.

Nationaler Dialog: Chancen und Risiken

Trotz seiner Vorzüge ist ein föderales System jedoch kein Allheilmittel für die vielschichtigen ethnischen und religiösen Konflikte in Myanmar. So wäre es keine Lösung für den Konflikt zwischen der buddhistischen Mehrheit und der muslimischen Minderheit, der vom Rakhine-Staat ausging und mittlerweile eine landesweite Dimension angenommen hat. Im Juni und Oktober 2012 verübten Buddhisten im Rakhine-Staat massive Gewalttaten an Muslimen. Diese richteten sich vorwiegend, aber nicht ausschließlich gegen Angehörige der ethnischen Minderheit der Rohingya. Spätestens seit März 2013 sind auch im birmanischen Kernland und in anderen Landesteilen immer wieder blutige Attacken gegen Muslime verschiedener ethnischer Zugehörigkeit zu beklagen. So wurden im März 2013 in Meiktila in der Region Mandalay zahlreiche Moscheen und Häuser

muslimischer Bewohner zerstört. Auch in den beiden größten Städten des Landes, Rangun und Mandalay, waren in den vergangenen Monaten wiederholt anti-muslimische Ausschreitungen zu verzeichnen.

Um die vielen ethnischen und religiösen Konflikte beizulegen und offene Fragen wie die nach der konkreten Ausgestaltung des Föderalismus zu beantworten, ist ein inklusiver politischer Dialog unabdingbar. Beteiligen sollten sich die Regierung, die Opposition, die verschiedenen ethnischen und religiösen Minderheiten und die lokale Zivilgesellschaft. Hilfreich könnte dabei das Instrument des Nationalen Dialogs sein, das häufig in politischen Umbruchsituationen angewandt wird. Ein Nationaler Dialog kann beispielsweise in Form einer nationalen Konferenz stattfinden, an der im Idealfall alle relevanten Interessensgruppen eines Staates teilnehmen und ihre Vorstellungen für die politische Zukunft des Landes einbringen sollten. Ein aktuelles Beispiel für einen Nationalen Dialog mit seinen Chancen und Risiken ist die National Dialogue Conference im Jemen, die unter anderem von den Vereinten Nationen, der EU und einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterstützt wird.

Auch in Myanmar gibt es derzeit Bestrebungen, einen nationalen Dialogprozess einzuleiten. Seit spätestens Februar 2013 verhandelte der UNFC, zurzeit wichtigster Dachverband der ethnischen Minderheiten, mehrfach mit der Regierung über die Rahmenbedingungen für einen politischen Dialog. Im Mai 2013 legten Vertreter der ethnischen Minderheiten Minister Aung Min und dem MPC den Entwurf eines Rahmenabkommens für einen nationalen politischen Dialog vor. Die Vorlage war maßgeblich von Vertretern der WGEC und des UNFC ausgearbeitet worden. Zu den zentralen Forderungen der Minderheitsvertreter zählt die Einrichtung einer National Dialogue Conference und eines National Dialogue Steering Committee. Im Entwurf vom Mai 2013 heißt es zudem, dass an dem angestrebten nationalen Dialogprozess insgesamt 900 Vertreter der Regierung, der politischen

Parteien und der ethnischen Rebellen- gruppen teilnehmen sollen. Auch die KIO hatte bei ihren Waffenstillstandsverhandlungen mit der Regierung verlangt, dass eine nationale Konferenz unter Beteiligung aller ethnischen Gruppen stattfinden solle.

Präsident Thein Sein hatte Ende 2011 ein zweites »Panglong« angekündigt. Mit dieser Wortwahl bezog er sich auf den historischen Dialog zwischen Regierung und Minderheiten vor der Unabhängigkeit 1948. Ende Juni 2013 verkündete die Regierung, sie wolle eine nationale Friedenskonferenz abhalten, die alle ethnischen Gruppen einschließen werde. Minister Aung Min gab bekannt, dass die Regierung einen nationalen Waffenstillstand mit allen Rebellen- gruppen aushandeln und anschließend das Parlament mit der Organisation eines politischen Dialogs betrauen wolle. Berichten zufolge arbeitet auch das MPC an einem Fahrplan für einen umfassenden Dialog zwischen Regierung und Minderheiten. Zunächst hatte die Regierung durchblicken lassen, dass die nationale Konferenz im Juli 2013 beginnen werde. Nun zeichnen sich aber bereits Verzögerungen ab.

Sofern er alle politisch relevanten Minderheitsparteien einschließt, könnte ein Nationaler Dialog dazu beitragen, die bislang parallel stattfindenden Friedensverhandlungen der Regierung mit den einzelnen Waffenstillstandsgruppen miteinander wie auch mit dem laufenden Prozess der Verfassungsreform zu verzahnen. Demgegenüber waren die Waffenstillstände, welche die Regierung in den 1990er Jahren mit einzelnen ethnischen Parteien aushandelte, immer wieder als Teil einer Strategie des »Teile und herrsche« kritisiert worden. Das damalige Militärregime weigerte sich, mit ethnischen Koalitionen oder Dachverbänden zu verhandeln. Zugleich nutzte das Militär die durch die Waffenruhen freigewordenen Kapazitäten, um nun umso vehementer gegen diejenigen Rebellen- gruppen vorzugehen, die sich noch im Kampf mit dem Regime befanden.

Wäre ein Nationaler Dialog wirklich inklusiv, hätte er den Vorzug, dass er auch

die Einbeziehung solcher Minderheiten-
gruppen gestatten würde, die nicht von den
bewaffneten ethnischen Parteien vertreten
werden. Angesichts des sich zuspitzenden
Konflikts zwischen der buddhistischen und
der muslimischen Bevölkerung in weiten
Teilen des Landes etwa wäre es dringend
geboten, die muslimische Minderheit in
den Friedensprozess einzubinden.

Allerdings birgt ein Nationaler Dialog
auch viele Risiken. Es gibt zahlreiche Bei-
spiele dafür, dass autoritäre Staaten natio-
nale Dialogforen schufen, um oppositio-
nelle Kräfte zu kooptieren und ihre eigene
Herrschaft zu legitimieren. Dieses Risiko
besteht auch in Myanmar, wo Vetospieler
im Militär großes Interesse daran haben,
die Einführung föderaler Strukturen und
den Friedensprozess insgesamt zu sabotie-
ren. Daher ist die Einbindung aller relevan-
ten Konfliktparteien eine wichtige Erfolgs-
bedingung für einen Nationalen Dialog in
Myanmar. Außerdem müssen alle an einer
nationalen Dialogkonferenz beteiligten
Minderheitsgruppen faire Mitspracherechte
erhalten und die Beschlüsse einer solchen
Konferenz sollten bindend sein. Vor eini-
gen Jahren schon gab es in Myanmar einen
Nationalen Dialog, der aber vorwiegend
eine politische Inszenierung war. Als die
»National Convention« die heute umstritte-
ne Verfassung von 2008 ausarbeitete, waren
bedeutende Minderheitsparteien von der
Versammlung ausgeschlossen und das Mili-
tär dominierte die Entscheidungsprozesse.

Noch ist ungewiss, welche politischen,
ethnischen und religiösen Gruppen die
Regierung dieses Mal gewillt ist, in den sich
abzeichnenden nationalen Dialogprozess
einzubeziehen. Einige Minderheitenvertre-
ter bezweifeln außerdem, dass die Regie-
rung inzwischen dazu bereit ist, einen
substantiellen politischen Dialog mit den
ethnischen Minderheiten zu führen. Sie
hegen der Verdacht, dass die Regierung mit
der angekündigten nationalen Konferenz
lediglich den Abschluss eines nationalen
Waffenstillstands anstrebt.

Anfang Juli 2013 beklagte Parlaments-
sprecher Thura Shwe Mann öffentlich, das

Parlament sei zu wenig in den Friedens-
prozess involviert. Dies deutet darauf hin,
dass der sich anbahnende Nationale Dialog
zum Spielball im Machtkampf zwischen
Thura Shwe Mann und Präsident Thein Sein
werden könnte.

Ein Nationaler Dialog könnte auch daran
scheitern, dass militärisch starke Minder-
heitsparteien sich einem solchen Prozess
verweigern, etwa weil sie von den bestehen-
den Kriegsökonomien in ihren Gebieten
profitieren. Auch existieren innerhalb der
ethnischen Opposition Spaltungen, die das
Verhandlungspotential der ethnischen Par-
teien gegenüber der Regierung mindern
könnten. Konflikte zwischen dem UNFC
und anderen ethnischen Gruppen etwa
könnten die Erfolgsaussichten des sich
anbahnenden Dialogprozesses schmälern.

Ein Nationaler Dialog könnte auch da-
durch an seine Grenzen stoßen, dass es der
Regierung Thein Sein offenbar an politi-
schem Willen mangelt, entschlossen gegen
anti-muslimische Kräfte in der buddhis-
tischen Mehrheitsgesellschaft vorzugehen.
Als Hauptverantwortliche für die Radikali-
sierungstendenzen in der buddhistischen
Bevölkerung gelten buddhistische Mönche.
Insbesondere Vertreter der radikalen »969«-
Bewegung um den Mönch Wirathu haben
die jüngsten anti-muslimischen Ausschrei-
tungen durch Hetzreden und Aufrufe zum
Boycott muslimischer Geschäfte aktiv
befördert. In einer öffentlichen Stellung-
nahme bezeichnete das Büro von Präsident
Thein Sein »969« als ein Symbol für Frieden
und Wirathu als einen Sohn Buddhas.

Empfehlungen

Für einen nachhaltigen Friedensprozess
sollten die EU und Deutschland einen in-
klusiven politischen Dialog in Myanmar
fördern. Die Begleitung eines solchen natio-
nalen Dialogprozesses wäre auch komple-
mentär zur außenpolitischen Zielsetzung
der EU, ihre Mediationskapazitäten zur
Konfliktprävention und Friedensförderung
auszubauen.

Ein Hauptanliegen eines solchen politischen Dialogprozesses sollte darin bestehen, einen konstruktiven Austausch über die Einführung und konkrete Ausgestaltung eines föderalen Systems zu ermöglichen. An einem Nationalen Dialog mitwirken sollten die Regierung, die politische Opposition, das Militär, die verschiedenen ethnischen und religiösen Minderheiten und Vertreter der myanmarischen Zivilgesellschaft.

Dabei können externe Akteure wie Deutschland und die EU eine wichtige Vermittler- und Beobachterfunktion erfüllen. So sollten Deutschland und die EU zum Beispiel genau verfolgen, welche politischen, ethnischen und religiösen Gruppen in den Dialogprozess einbezogen und welche davon ausgeschlossen werden, und dies, wenn notwendig, gegenüber der myanmarischen Regierung kritisch thematisieren. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass Teile des Militärs ein Interesse daran haben, statt eines wahrhaft inklusiven Dialogs eine politische Show zu inszenieren, die wenig mit nationaler Aussöhnung zu tun hat, sondern vor allem darauf abzielt, das noch immer weitgehend autoritäre Regierungssystem zu legitimieren sowie politisch und militärisch wichtige Minderheitsgruppen von den Friedensverhandlungen auszuschließen. Weitere Spaltungen innerhalb der ethnischen Opposition könnten dazu beitragen, dass Vetospieler in Militär und Regierung den nationalen Dialogprozess zu ihren Gunsten instrumentalisieren können.

Um einen umfassenden und nachhaltigen Friedensprozess zu befördern, sollten die EU und Deutschland zudem energisch darauf drängen, dass der religiöse Konflikt zwischen Buddhisten und Muslimen bearbeitet wird.

Das MPC, welches von der EU finanziell und politisch stark gefördert wird, arbeitet mit einem Stab anerkannter internationaler und lokaler Experten. Zwar kann die EU durch die Förderung des Zentrums der myanmarischen Regierung helfen, den Friedensprozess zu organisieren und ein

besseres Verständnis für die Belange der Minderheiten zu entwickeln. Eine vollständig unabhängige und neutrale Plattform für einen Nationalen Dialog ist das MPC indes nicht. Daher sollten die EU und Deutschland sich verstärkt darum bemühen, neben den institutionellen Kapazitäten der Regierung auch die Verhandlungskapazitäten der ethnischen und religiösen Minderheiten aufzubauen. Insbesondere die EU verfügt bereits über Kontakte zu nicht unbedeutenden ethnischen Akteuren im Friedensprozess. Diese Verbindungen sollten erweitert und ausgebaut werden.

Um mehr Inklusivität und Kohärenz des Friedensprozesses zu begünstigen, könnte die EU zudem erwägen, ihre bestehenden Unterstützungsangebote mit Vermittlungsaktivitäten der ASEAN zu verzahnen. Das gelungene Engagement von EU und ASEAN im Aceh-Konflikt hat gezeigt, dass sich durch ein solches gemeinsames Vorgehen beachtliche Erfolge erzielen lassen.

Zudem sollten Deutschland und die EU ihr humanitäres und entwicklungs-politisches Engagement in den Minderheitsgebieten ausweiten. Da aber in den meisten dieser Gebiete Kriegsökonomien existieren, die auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen beruhen, können Großprojekte wie Infrastrukturmaßnahmen hier allerdings ein großes Konfliktpotential bergen. Daher sollten Deutschland und die EU ihre Hilfe für die Minderheitsgebiete konsequent am Prinzip des »Do no harm« ausrichten. Auch die Investitions- und Außenwirtschaftspolitik sollte mit dieser entwicklungs-politischen Zielsetzung kohärent sein.

Gleichzeitig sollten Deutschland und die EU ihre Politik hinreichend flexibel gestalten, um auf politische Kräfteverschiebungen nach den Wahlen von 2015 angemessen reagieren zu können. Für die langfristigen Erfolgchancen des Friedensprozesses wird ausschlaggebend sein, ob nach 2015 die NLD oder die USDP regieren wird, welche Kräfte innerhalb der USDP die Oberhand gewinnen werden und wie sich die NLD künftig zu Themen wie Föderalismus und Minderheitenschutz positionieren wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen 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