SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

„Problemstaat“ Myanmar: Stabiles Regime, soziale Krise und das Dilemma der internationalen Gemeinschaft

Bünte, Marco

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bünte, M. (2007). „Problemstaat“ Myanmar: Stabiles Regime, soziale Krise und das Dilemma der internationalen Gemeinschaft. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, *26*(6), 31-49. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-335964

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Im Fokus

„Problemstaat" Myanmar: Stabiles Regime, soziale Krise und das Dilemma der internationalen Gemeinschaft

"Problem State" Myanmar: Stable Authoritarianism, Social Crisis and the Dilemma of the International Community

Marco Bünte

Abstract

Myanmar is a "problem state", a state that is challenged by the multiple problems of weak statehood, contested legitimacy and bad governance. While internal legitimacy is weak, the international community does not know how to react to this problem in a coherent way. Western states follow a sanction policy, regional neighbors China and India fight for economic influence in Myanmar. The protests of monks in September again illustrated the dilemma of the international community. Internally, the military is still the most powerful force acting in a unified and coherent way. The military still suppresses every form of dissent and allows no avenues for protest. While the international community is divided about the general approach towards Myanmar, the UN pressure (backed by China and ASEAN) opened a window of opportunity for national reconciliation. The room for action, however, is restricted by the deep distrust among major political actors, the military, ethnic groups and the opposition.

Keywords: Myanmar, democratization, international politics, sanctions, military regime, China, USA, United Nations, European Union, protests, opposition

Einleitung

Die Proteste von buddhistischen Mönchen Ende September und ihre blutige Niederschlagung durch das Militärregime haben Myanmar[1] erneut in den Mit-

[1] Im Jahr 1989 änderte die Militärregierung den Landesnamen Birma in Myanmar, um symbolträchtig die Abkehr von Kolonialzeit und Sozialismus zu demonstrieren. Der Name Myanmar wurde offiziell von der UNO anerkannt, einige Staaten wie die USA oder Australien halten an dem alten Namen fest. Der Autor verwendet den Namen Myanmar auch für die Zeit vor 1989.

telpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die gewaltsame Unterdrückung der friedlichen Demonstrationen schien das von der US-amerikanischen Regierung benutzte Bild des Regimes als „Vorposten der Tyrannei" eindrucksvoll zu bestätigen. Bereits seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung im Jahr 1988 und der Nichtanerkennung der freien Wahlen im Jahr 1990 versuchen westliche Regierungen mit Hilfe von Sanktionen einen Wandel in dem südostasiatischen Land herbeizuführen. Tatsächlich zeigt sich das seit dem Jahr 1962 regierende Militärregime bislang 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 in Myanmar. Myanmar ist ein „Problemstaat", der grundlegende Probleme in der Staatlichkeit und Herrschaftslegitimation aufweist. Die Herrschaftslegitimation der Militärregierung, die sich als Beschützer der Nation und Bauherr des Staates definiert, ist aufgrund interner Repression und verlorener Wahlen äußerst umstritten. Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es einen grundlegenden Dissens in der Frage, wie mit der Militärregierung umgegangen werden soll.

Nach der Niederschlagung der Mönchsproteste durch das Militär hat sich der internationale Druck auf das Land stark erhöht. Das Militärregime, das seine interne Stabilität durch die Niederschlagung der Proteste erneut unter Beweis gestellt hat, ist immensem internationalen Druck ausgesetzt. Der vorliegende Beitrag vertritt die These, dass sich durch den internationalen Druck kurzfristig ein Fenster zur politischen Aussöhnung geöffnet hat. Der Fortschritt ist in der erhöhten Kommunikation und dem sich anbahnenden Dialog zwischen der Militärregierung und der Opposition zu sehen. Angesichts der stabilen Machtbasis des Militärs kann es sich hierbei jedoch auch um einen Schachzug des Militärs handeln, den politischen Druck abzufangen. Die Entwicklungen zwischen Militär, Opposition und Ausland sind äußerst fragil. Der Weg zu einer wirklichen Aussöhnung weit. Darüber hinaus sind die ethnischen Gruppen aus diesem Prozess bislang ausgeschlossen. 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 Misstrauen untereinander noch verfestigt.

„Problemstaat“ Myanmar

Myanmar ist ein „Problemstaat“. Diese Charakterisierung verweist auf die Kombination von schwacher Staatlichkeit, schlechter Regierungsführung, umstrittener Herrschaftslegitimation und eingeschränkter externer Akzeptanz. Myanmar ist ein multi-ethnisches Land, dessen Staatlichkeit aufgrund jahrelanger Bürgerkriege schwach und fragmentiert ist. Ferner ist die Herrschaftslegitimation des Militärregimes nach innen wie außen stark umstritten. Im Ausland wird das Militärregime nur von den Nachbarstaaten, die ein Interesse an der Stabilität des Landes haben, akzeptiert. Die westlichen Staaten kritisieren die fehlende demokratische Herrschaftslegitimation und zahlreichen Menschenrechtsverletzungen des Militärs.

Vielvölkerstaat Myanmar – ein fragiles Gebilde

Myanmar ist der größte Staat Festlandsüdostasiens, der mit 678.000 qkm etwa doppelt so groß wie Deutschland ist. Mit über 100 linguistischen Gruppen und sieben großen ethnischen Gruppen gehört das 54 Mio. 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, Shan, Karen, Kachin und Mon zusammen rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen. In den Jahren 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 einem Bürgerkrieg mündete. Aufgrund der jahrzehntelangen kriegerischen Auseinandersetzungen hat sich ein fragmentiertes Staatsgebilde entwickelt, das sehr instabil ist.

Die britische Kolonialherrschaft verwaltete die äußeren Regionen indirekt und ließ die dortigen Strukturen weitgehend unangetastet, während sie das zentrale Kerngebiet direkt verwaltete. Die Birmanen, Mon und die Karen erhielten so Zugang zu ausländischem Wissen und Erfahrungen in der Verwaltung. Die äußeren Regionen blieben hingegen vom technischen Fortschritt ausgeschlossen. Es entstand bei den Eliten das Bewusstsein der ethnischen Besonderheit und Abgrenzung gegen andere, insbesondere gegen die dominierende Ethnie der Birmanen. Als die junge birmanische Nationalbewegung nach dem Zweiten 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 im September 1949 die nationale Bewegung der Birmanen angeführt hatte und noch heute als Nationalheld verehrt wird, die meisten Minderheiten in dem Abkommen von Panglong von einer gemeinsamen Zukunft in einer föderal organisierten Union von Birma zu überzeugen. Das Abkommen hatte jedoch nur kurze Zeit Bestand, ehe fast alle ethnischen Gruppen zu den Waffen griffen und gegen die Zentralregierung in Birma kämpften. Den Anfang machte die ethnische Gruppe der Karen, denen bereits von der britischen Kolonialmacht ein unabhängiger Staat versprochen worden war. Die Destabilisierung rief die Armee auf den Plan, die im Jahr 1962 die Macht mit der Begründung übernahm, ein Auseinanderbrechen des Landes verhindern zu wollen. Die einsetzende rigide Unterdrückung und die Betonung des Einheitsstaates entfremdeten die ethnischen Parteien von den neuen Machthabern weiter. Seit dem Jahr 1962 befanden sich die meisten ethnischen Minderheiten im Kampf gegen die Militärregierung.

Erst in den 1990er Jahren haben sich die Kampfhandlungen deutlich abgeschwächt. Verantwortlich dafür ist eine Reihe von Waffenstillständen, die die Militärregierung mit den ethnischen Gruppen vereinbarte. Mit insgesamt 17 ethnischen Gruppen hat die Militärjunta einen Waffenstillstand abgeschlossen, der ihnen ein gewisses Maß an Autonomie und die Abschöpfung lokaler Ressourcen zusicherte. Dabei sind diese Abkommen keine formalisierten Friedensverträge, sondern informelle Abkommen, die auf einer gemeinsamen wirtschaftlichen Ausbeutung der Bodenschätze (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. Die Waffenstillstandsvereinbarungen haben häufig zu einer Verbesserung der humanitären und sozialen Situation in den Minderheitengebieten geführt. Die Bedeutung der Waffenstillstände ist folglich sehr hoch (Lorch/Pasch 2007).

Bis heute stehen die Soldaten des Militärs außerdem in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen mit mehreren ethnischen Gruppen, unter ihnen Teile der Shan (Shan State Army, SSA), der Karen (Karen National Union, KNU) und der Kachin. Allein die Kämpfe in den Grenzgebieten zu Thailand und China haben in den vergangenen Jahrzehnten hohe Opferzahlen gefordert. Menschenrechtsgruppen sprechen von bis zu 600.000 auf beiden Seiten. Nach Schätzungen

der Vereinten Nationen befinden sich ebenso viele Menschen auf der Flucht. In den Kampfgebieten kommt es zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen, die humanitären Kosten der Krise sind hoch (Bünte 2006). Darüber hinaus herrscht aufgrund der jahrzehntelangen Bürgerkriege zwischen dem Militärregime und den ethnischen Gruppen ein tief verwurzeltes Misstrauen, das eine politische Aussöhnung behindert.

Militärstaat Myanmar: Die Streitkräfte als Bauherren der Nation

Seit dem Jahr 1962 regiert in Myanmar das Militär. 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 historische Kampf gegen äußere und innere Feinde lieferte dem Militär das Selbstverständnis als Hüter der Nation. Immer und 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 zahlreichen Rebellen der ethnischen Armeen seit dem Jahr 1948.

Nach der Machtergreifung im Jahr 1962 führte das Militär das Land in die politische und wirtschaftliche 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 landesweiten Protest mit Waffengewalt nieder und setzten sich als „Staatsrat zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung" (State Law and Order Restauration Council, SLORC) wieder an die Macht. Das Militär versucht seitdem, sich verstärkt über wirtschaftliche Aufbauleistungen zu legitimieren. Im Jahr 1997 hat sich der regierende Militärrat zum „Staatsrat für Frieden und Entwicklung" (State Peace and Development Council, SPDC) umbenannt, um seine Aufgabe als Bauherr der Nation auch begrifflich anzuzeigen.

Nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung hat das Militär seine politische Herrschaft konsolidieren können. Dies ist durch eine umfangreiche Modernisierung der Armee erfolgt, die mittlerweile mit fast 500.000 Soldaten (hinter Vietnam) die Größte Südostasiens ist. Mit Hilfe einer Vergrößerung und Modernisierung der Streitkräfte und einer geschickten Beförderungspolitik ist

es bislang 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 grundlegende Ausrichtung und Rolle des Militärs, sondern Rivalitäten zwischen einzelnen Generälen über wirtschaftspolitische Fragen oder Korruption. Bislang zeigte sich das Militärregime als monolithisches Gebilde, das trotz äußeren Drucks nur wenige Risse aufweist. Von Zeit zu Zeit sind Gerüchte über eine liberalere Richtung im Militär zu vernehmen. Es zeigt sich jedoch bislang, dass der Juntachef Senior General Than Shwe die überwältigende Mehrheit des zwölfköpfigen Militärrates hinter sich weiß. Als Grund für die langjährige Geschlossenheit lassen sich neben der Aufgabe im Nation-Building-Prozess auch die permanenten kriegerischen Auseinandersetzungen anführen. Die innere und äußere Belagerung haben dazu geführt, dass sich das Militär in einem 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 folglich aus Kriegern und nicht aus Politikern (Callahan 2003:1-20) und sie bekämpft ihre politischen Gegner auch mit militärischen Mitteln. Dieser Ansatz richtete sich nach dem Jahr 1990 auch gegen die eigene Bevölkerung, als diese die Herrschaftslegitimation des Militärs zunehmend in Frage stellte.

Bad Governance: zur sozialen Situation in Myanmar

Das Militärregime versucht seit dem Jahr 1988 verstärkt, sich über wirtschaftliche Aufbauleistungen und soziale Errungenschaften zu legitimieren. Die Mönchsproteste im September scheinen zu verdeutlichen, dass dieses Experiment gescheitert ist. UN-Experten warnen bereits seit langem vor einer drohenden „humanitären Krise“ in Myanmar. Das Militärregime bestreitet dies heftig und verweist auf die sozialen Errungenschaften und Aufbauerfolge im Land. Tatsächlich hat das Militärregime eine Reihe von sozialen Projekten auf den Weg gebracht und einige Fortschritte bei der sozialen Entwicklung erzielen können. Im ganzen Land wurden seit dem Jahr 1988 Schulen und Krankenhäuser gebaut und die Infrastruktur des Landes 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 haben. Nach dem Scheitern des birmanischen Wegs 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, einer wirtschaftlichen Gesundung im Wege. Die sozialen Folgen hiervon sind gravierend. Die sozialen Indikatoren – Armutsrate, Verbreitung von Armutskrankheiten wie Malaria und Tuberkulose – zeichnen ein düsteres Bild über den Zustand des Landes. Myanmar hat zwar keine offizielle Armutsrate. Nach Angaben des *Income und Expenditure Surveys* aus dem Jahr 1997 kann man jedoch davon ausgehen, dass ca. ein Viertel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag lebt.

Regional ist die Armut in den so genannten Außenprovinzen, in denen die ethnischen Minderheiten leben, sehr viel größer als im Zentralgebiet. Die wohl höchsten Zahlen weisen hier die Grenzregionen im Rakhine-Staat und im Chin-Staat auf, wo davon ausgegangen wird, dass etwa ein Drittel der Menschen unterhalb der Armutsgrenze lebt. Nach einer von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) durchgeführten Studie stellt sich die Situation im staatlichen Gesundheitswesen dramatisch da. Bei einer Untersuchung von 191 Staaten belegte Myanmar den vorletzten Platz, lediglich vor dem von Krieg und Hungersnöten heimgesuchten Sierra Leone. Malaria ist immer noch die Todesursache Nummer eins, auch Tuberkulose ist weit verbreitet. Die prekäre Situation ist vor allem politisch motiviert. Verglichen mit anderen Staaten hat Myanmar relativ wenig Mittel für Gesundheit und Bildung bereitgestellt, die Ausgaben im Militärhaushalt blieben jedoch konstant hoch.

Umstrittene Herrschaftslegitimation

Das Militärregime und die Opposition befinden sich seit den Wahlen im Jahr 1990 in einem 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 im Jahr 1988 hatte die Regierung freie und faire Wahlen versprochen, die im Mai 1990 stattfanden. Sie führte 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, 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 wendete 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 „Puppe des Westens" und „Landesverräterin" dar.

Das Militärregime legitimiert sich seit den Wahlen im Jahr 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 ca. 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 einnahm. Die USDA, die im Jahr 1993 als soziale Wohlfahrtsorganisation gegründet wurde, gilt mit ihren 20 Mio. Mitgliedern als politischer Arm des Militärrates. Gerüchten zufolge soll die USDA bei anstehenden Wahlen als Partei des Militärs antreten und ihre Herrschaft im Parlament absichern. 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 wie den zentralistischen Einheitsstaat, die parlamentarische Präsenz des Militärs auf allen staatlichen Ebenen und die Vorschrift, dass der Präsident aus dem Militär kommen müsse.

„Pariastaat“ oder Partner? Myanmar in der internationalen Politik

Innerhalb der internationalen Gemeinschaft gibt es seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung im Jahr 1988 und der Nichtanerkennung der Wahlen im Jahr 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, beispielsweise 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 China und Indien seit geraumer Zeit einen Wettlauf um mehr 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 Kilometer 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 Öl und Gas. Mit Hilfe chinesischer Gelder wird der Hafen von Yangon ausgebaut. Mit großzügigen Krediten der chinesischen Entwicklungsbank werden im ganzen Land das Straßensystem modernisiert und Eisenbahnlinien 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 Beijing weitere handfeste ökonomische Interessen: Myanmar ist ein wichtiger Absatzmark 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 Beijing Stabilität im Nachbarland. Diese sieht sie am ehesten durch die Herrschaft der Militärregierung garantiert. Neben China hat sich im letzten Jahr Indien zu den Förderern des Militärregimes entwickelt. Indien versucht durch eine verstärkte Kooperation mit Myanmar, den wachsenden Einfluss Chinas auszubalancieren. In den letzten Jahren ist es zu einer regen Besuchsdiplomatie gekommen. So ist es bezeichnend, dass im Augenblick der Mönchsdemonstrationen der indische Energieminister in Yangon Verträge über die Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen unterzeichnet hat.

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 für die regionale und internationale Sicherheit ansahen. Insgesamt zeigt sich in der internationalen Politik eine große Uneinigkeit über den Umgang mit Myanmar. Für den Erfolg der Sanktionen wäre aber besonders eine einheitliche Sanktionsfront wichtig.

„Problemstaat" Myanmar: aktuelle Entwicklungen nach der Niederschlagung der friedlichen Proteste

Nach der gewaltsamen Niederschlagung der friedlichen Demonstrationen von Mönchen ist das Militär unter zunehmenden Druck geraten, interne Reformen zuzulassen. Bislang zeigt sich das Militär vom Druck unbeeindruckt, auch intern hat es die Situation unter Kontrolle.

Die Mönchsproteste vom September 2007

Myanmar erlebte im September die größten Demonstrationen seit mehr als 19 Jahren. Ähnlich wie im Jahr 1988 war die Situation vor allem ökonomisch motiviert. Der Nährboden für die Proteste war die Streichung der Subvention am 15. August 2007, die ohne Vorbereitung und soziale Abfederung auf Anraten des IWF erfolgte und die Preise für staatliche Kraftstoffe auf das Doppelte erhöhte. Dies hatte ein erhebliches Ansteigen der Preise im Nahverkehr zur Folge, unter dem vor allem die städtischen Pendler litten. Auch die Preise für Grundnahrungsmittel stiegen rapide an und erhöhten damit die ohnehin schon hohe Inflationsrate. Die Preissteigerungen führten Ende August zu ersten Protestaktionen, die von der Gruppe der 88er Generation, d.h. von den Studentenführern der Demokratiebewegung aus dem Jahr 1988, angeführt wurden. Die Proteste liefen jedoch relativ

schnell ins Leere, da die Militärregierung zahlreiche prominente Anführer der 88er Generation und Oppositionelle der NLD verhaftete und so die öffentliche Ruhe wiederherstellte. Die Militärregierung gab in der Staatspresse bekannt, dass sie 56 „Unruhestifter" verhaftet hätte.

Am 5. September kam es schließlich in Pakkoku, dem mit 10.000 Mönchen zweitgrößten Bildungszentrum des Landes rund 500 Kilometer nördlich von Yangon, zu Solidaritätskundgebungen von Mönchen mit den Demonstranten. Die Mönche bekamen die Auswirkungen der verschlechterten Lebensbedingungen ebenso unmittelbar zu spüren, da sie auf Almosen und Spenden der einfachen Bevölkerung angewiesen sind. Da die meisten Mönche der theravada-buddhistischen Tradition folgend für nur kurze Zeit ins Kloster gehen und danach ins weltliche Leben zurückkehren, haben viele Mönche eine besondere Volksnähe gewahrt und erfahren die Not der Bevölkerung am eigenen Leibe. Bei den Demonstrationen in Pakkoku gingen die lokalen Behörden mit Gewalt gegen die protestierenden Mönche vor. Einige Mönche wurden an Laternenpfähle gebunden und von Soldaten geschlagen. Zahlreiche Mönche solidarisierten sich aufgrund dieser repressiven Behandlungen mit den Glaubensbrüdern und forderten von den lokalen Behörden eine Entschuldigung, die jedoch ausblieb. Die Proteste gewannen dadurch eine neue Dynamik, immer mehr Mönche solidarisierten sich mit ihren Glaubensbrüdern. Da die Proteste zunächst keinen explizit politischen Charakter aufwiesen und die Mönche in der Bevölkerung über ein hohes Ansehen verfügen, wurden die Protestaktionen von der Militärführung auch lange Zeit geduldet.

Die Proteste wurden von der Alliance of All Burmese Monks koordiniert. Die Organisation hatte sich anscheinend im Zuge der Proteste in Mandalay gegründet und engagierte sich politisch im Untergrund. Die Sammlungsbewegung von Mönchen hatte eine eminent politische Stoßrichtung und nur wenig Verbindungen zum allgemeinen Mönchsorden (*sangha*). Die Mönche fühlten sich deshalb nicht an die Forderung des staatlich organisierten Mönchsordens gebunden, in die Klöster zurückzukehren. Das Militärregime warf den Mönchen vor, von den wahren Grundsätzen der buddhistischen Lehre abgewichen zu sein und forderte die Mönche auf, auf den Pfad der Tugend zurückzukehren und die Proteste zu beenden. Nachdem am 23. September die Protestmärsche der Mönche am Anwesen der unter Hausarrest stehenden Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi vorbeigezogen waren, die für kurze Zeit am Tor erschienen war und die Demonstranten begrüßt hatte, erhielten die Proteste eine deutlich politische Zielrichtung. Die Mönche stellten damit die Herrschaft des Militärs offen in

Frage. Obwohl offen keine politischen Forderungen zu hören waren, sandten die Demonstranten durch den Besuch bei Aung San Suu Kyi ein politisches Signal. Fortan zielten die Protestaktionen auf den Regimewechsel.

Am Tag darauf war das Haus der Nobelpreisträgerin wieder weiträumig abgeriegelt. Ermutigt durch den Erfolg der Mönche nahm nun verstärkt auch die einfache Bevölkerung an den Märschen teil. Allein in Yangon demonstrierten nach Angaben der Regierung 30.000 Menschen, unbestätigten Quellen zufolge sogar 100.000 Menschen gegen die Politik der Militärregierung. Auch in 30 anderen Städten des Landes kam es zu Protesten. Die Herrschaft des Militärs wurde damit ganz offen in Frage gestellt. Das Militär machte sich schließlich daran, die Protestaktionen niederzuschlagen und Ruhe wiederherzustellen. In der Nacht zum 26. September wurden zunächst in Yangon eine Ausgangssperre und ein Versammlungsverbot verhängt. Als sich am Morgen erneut Protestgruppen formierten, griffen die Sicherheitskräfte zu repressiven Maßnahmen und schlugen mit Knüppeln auf die Demonstranten ein. Die Sicherheitskräfte setzten Tränengas ein und versuchten, die Menge auseinander zu treiben. Es gab einige Tote und zahlreiche Verletzte sowie Massenverhaftungen. In den folgenden Tagen eskalierte die Situation weiter. Die Militärregierung brach am 26. September die Internet- und Telefonverbindungen ins Land ab, sodass Informationen nur noch spärlich nach außen drangen. In den folgenden Tagen häuften sich Berichte über Durchsuchungen von Klöstern und gezielte Festnahmen von Mönchen. Sporadisch auftretende Proteste wurden mit Gewalt aufgelöst und die Demonstranten verhaftet. Ziel war, die Rädelsführer der Proteste zu verhaften und die Herrschaft des Regimes zu stabilisieren.

Die Unterdrückung der friedlichen Proteste hat nach offiziellen Angaben zehn Menschenleben gefordert. Nach Schätzungen oppositioneller Kreise sind jedoch mit ca. 200 weitaus mehr Menschen ums Leben gekommen. Ferner hat die Militärregierung angeblich in den Tagen nach der Niederschlagung systematisch die Klöster durchsucht und zahlreiche Mönche verhaftet. Nach Angaben des Regimes wurden 2.284 Menschen befragt, anschließend wurden 2.094 wieder auf freien Fuß gesetzt. Menschenrechtsorganisationen befürchten jedoch eine weitaus größere Zahl von Opfern.

Die Reaktionen des Auslands

Die USA kritisierten nach der Niederschlagung der Proteste die Militärregierung scharf. „Das Volk habe Besseres verdient. Es verdiente das Recht in Freiheit leben

zu können", sagte Außenministerin Rice in New York. Der US-amerikanische Präsident Bush kündigte am Rande des APEC-Gipfels eine Verschärfung der Sanktionen an. Gleichzeitig übte die US-amerikanische Regierung Druck auf China und Indien aus, ihren Einfluss auf Burma geltend zu machen. Die EU-Kommission bezeichnete die Menschenrechtsverletzungen in Myanmar als skandalös und forderte den Sicherheitsrat auf, Myanmar auf die Tagesordnung zu setzen. Darüber hinaus hat die EU ihre Sanktionen ausgeweitet und ein Embargo gegen Edelsteine und Teakhölzer aus Myanmar verhängt. Auch Australien hat sich mittlerweile der Sanktionsfront angeschlossen, der neben den USA, der EU noch Kanada und die Schweiz angehören. Die Staatengemeinschaft ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), deren Mitglied Myanmar seit dem Jahr 1997 ist, verurteilte den Einsatz von Schusswaffen gegen friedliche Demonstranten am Rande der UN-Vollversammlung in Myanmar scharf.

Im November 2007 werden die Staatschefs der zehn ASEAN-Staaten in Singapur zu ihrem nächsten Gipfel zusammenkommen. Journalisten und Beobachter spekulieren bereits jetzt über einen möglichen Ausschluss Myanmars aus der Regionalorganisation. Ein solcher Schritt ist jedoch nicht zu erwarten, da sich die ASEAN nach wie vor auf das Nichteinmischungsprinzip in die inneren Angelegenheiten beruft. Ein formeller Ausschluss eines Staates ist in der Charta auch gar nicht vorgesehen. Zwar hat die Demokratisierung in Indonesien, Thailand und den Philippinen dazu geführt, dass in den letzten Jahren auch vermehrt liberalere Töne in der Außenpolitik zu vernehmen sind, die die Einhaltung von Demokratie und Menschenrechten fordern. Da die Mehrzahl der ASEAN-Staaten jedoch nach wie vor autoritäre (Laos, Vietnam) oder semi-autoritäre (Malaysia, Singapur, Kambodscha) Strukturen aufweist, kommt es recht selten zu Kritik an den innenpolitischen Verhältnissen der Mitgliedsstaaten.

So fiel auch diesmal die Reaktion in den Hauptstädten der ASEAN-Staaten sehr gemischt aus. Es gab einige kritische Töne aus Malaysia und den Philippinen. Aus Thailand und Indonesien (als derzeitiges Mitglied im Sicherheitsrat) war keine Kritik zu hören. Auch Singapur zeigte sich zurückhaltend. Außenminister George Yeo warnte Anfang Oktober davor, die Militärjunta noch weiter zu isolieren. Premierminister Lee Hsien Loong sprach sich gegen Sanktionen aus. Diese würden nur dann Sinn machen, wenn sich alle Länder, also auch China und Indien, die in Myanmar investieren, daran beteiligten. Singapur gehört zu den Stützen des Regimes in der Region. Über den Stadtstaat werden zahlreiche Finanzgeschäfte des Regimes abgewickelt, die Sanktionen des Westens werden

dadurch ausgehebelt. Die Kinder der regierenden Generäle erhalten in Singapur ihre Ausbildung, die Generäle selbst profitieren vom guten Gesundheitssystem des Stadtstaates und erhalten dort ihre medizinischen Dienstleistungen. Singapur liefert selbst auch Waffen und Nachrichtentechnik an die Militärjunta.

China, das als wichtigste internationale Stütze und wichtigster Handelspartner des Militärregimes gesehen werden kann, warnte vor einer weiteren Zuspitzung der Situation. Premier Wen Jiabao rief die Militärführung Ende September dazu auf, nach einer friedlichen Lösung zu suchen und die Stabilität wiederherzustellen. Als wichtigstes strategisches Interesse Beijings kann der Erhalt der Stabilität im Nachbarland gelten. Die chinesische Regierung sieht derzeit die Militärregierung als einzigen Garanten gegen einen Zerfall des Landes. Trotzdem ist China an einer Besserung der Lage interessiert und hat hinter den Kulissen Druck auf die Junta ausgeübt, Schritte in Richtung Dialog einzuleiten. Mit Hilfe von Chinas Diplomatie ist es so gelungen, dem UN-Sonderbeauftragten Gambari eine schnelle Einreisegenehmigung zu verschaffen. Dennoch ist auch Beijings Einfluss begrenzt. Letztlich entscheiden immer noch die obersten Generäle über die Geschicke des Landes.

Myanmar unter Druck der Vereinten Nationen: auf dem Weg zum Dialog?

Der UNO-Sicherheitsrat konnte sich Anfang Oktober auf einer Dringlichkeitssitzung in New York nicht auf eine Verurteilung des Blutvergießens in Myanmar einigen. Eine entsprechende Resolution wurde von China blockiert. Erst zwei Wochen nach der Niederschlagung der Proteste hat der Sicherheitsrat die Regierung in Naypidaw für ihren Gewalteinsatz gerügt und zu einem Dialog mit der Opposition und den ethnischen Minderheiten 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 nicht bindende Präsidialerklärung 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 bedaure, dass die UN sich in die inneren Angelegenheiten einmische.

Die Vermittlungsversuche der UN stützen sich unterdessen auf die Ent-

sendung des nigerianischen UN-Sonderbotschafters Ibrahim Gambari. UN-Generalsekretär Ban Ki Moon erklärte deutlich, dass er vom Besuch Gambaris „substanzielle Ergebnisse" erwarte. Gambari traf bei seinem viertägigen Besuch Anfang Oktober mit dem Chef der Junta, Than Shwe, und mit Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi zusammen. Bei seinem zweiten Besuch Anfang November kam Gambari mit Aung San Suu Kyi und hohen Regierungsvertretern zusammen. Es kam jedoch nicht zu einem Treffen mit Juntachef Than Shwe. Wie lassen sich die bisherigen Ergebnisse bewerten?

Die Militärjunta gab zu erkennen, dass sie zum Dialog bereit sei. Sie ernannte einen Verbindungsoffizier für den Dialog mit der Opposition, der seitdem mehrmals mit der unter Hausarrest stehenden Aung San Suu Kyi zusammengekommen ist. Darüber hinaus teilte der Führer der Militärjunta, General Than Shwe, dem UN-Gesandten mit, er sei bereit, mit der Oppositionsführerin zusammenzutreffen. Sie müsse allerdings zuvor „Konfrontation, Verwüstung und Sanktionen" abschwören. Dies ist insofern ein Schritt nach vorn, als dass es bislang nur wenige Treffen zwischen dem Juntachef und Aung San Suu Kyi gegeben hat. Der Juntachef soll Gerüchten zufolge eine tiefe Abneigung gegen die Oppositionspolitikerin besitzen und den Raum verlassen, wenn ihr Name falle. Than Shwe erteilte jedoch dem von Gambari vorgeschlagenen Treffen sowohl mit Vertretern der ethnischen Gruppen als auch der Oppositionsführerin eine Absage. Bei seinem zweiten Treffen zeigte sich auch Aung San Suu Kyi zu einem Treffen mit Than Shwe bereit. 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.

Zum schwierigen Umgang mit dem „Problemstaat" Myanmar

Wie kann die internationale Gemeinschaft mit einem „Problemstaat" wie Myanmar umgehen? Wie wahrscheinlich ist es, dass weiterreichende Sanktionen das Land zum Einlenken zwingen? Was wären die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen von Sanktionen und was wären 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 einfache Bevölkerung. Als einzig wirkungsmächtiger Akteur zeigt sich momentan die UN, deren Macht jedoch ebenfalls begrenzt ist. Politische Veränderungen bedürfen in erster Linie interner Machtverschiebungen und des Aufbaus zivilgesellschaftlicher

Strukturen, die bislang nicht vorhanden sind.

Das Sanktionsregime gegen Myanmar

Sanktionen wurden von den USA und der EU verhängt. Die EU verhängte im Jahr 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 die bestehenden Sanktionen, setzte die Vorzugszölle im Jahr 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 im Jahr 1988 ein Waffenembargo und suspendierten die Entwicklungszusammenarbeit. Die USA erließen ein Visumsverbot für ranghohe Personen (1996) und verhängten ein Investitionsverbot für US-Bürger in Myanmar (1998). Nach der erneuten Verhaftung von Aung San Suu Kyi im Herbst 2003 wurde ein Importverbot für alle in Myanmar gefertigten Waren verhängt. Seit der gewalttätigen Unterdrückung der friedlichen Proteste von Mönchen im September haben die EU und die USA ihre Sanktionen noch einmal verschärft, und auch Australien hat sich der Sanktionsfront angeschlossen.

Zur Wirkung von Sanktionen auf Myanmar

Sanktionen können in erster Linie dazu genutzt werden, die moralische Unterstützung mit den Leidtragenden und Unterdrückten anzuzeigen. 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 verhängt haben, 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 bislang nicht dazu geführt, dass substanzielle Veränderungen eingetreten sind. Die internationale Gemeinschaft konnte das Militärregime nicht zu einer Freilassung 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 bisher 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 Selbstisolation von 1962-1988 – genauso begrenzt wie die mögliche Hebelwirkung von Wirtschaftssanktionen. Der US-amerikanische Importstopp 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 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 Crisis Group sieht stattdessen einen Solidarisierungseffekt mit dem Militärregime (ICG 2004). Auch die Wirkung von sogenannten Smart Sanctions (Reiseverbote, Kontensperren) sind bislang begrenzt geblieben. 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 Finanztransaktionen 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 ist auf die psychologischen Folgen von westlichen Sanktionen auf das Militärregime hingewiesen worden. 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 Einmischungsversuche der internationalen Gemeinschaft. Darüber hinaus ist auffällig, dass in den vergangenen Jahren die moderaten Elemente in der Führung des Militärrates geschwächt und Hardliner gestärkt wurden. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Sanktionspolitik des Westens bislang keine Wirkungen zeigt, sondern von den Nachbarstaaten unterlaufen wird. Stattdessen wird die wirtschaftliche Basis des Landes geschwächt, die allgemeine

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.

Fazit

Die Entwicklungen haben ein Zeitfenster geöffnet, das eine politische Aussöhnung ermöglicht. Angesichts des grundlegenden Misstrauens der politischen Akteure untereinander bleibt aber 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 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 Militär propagierten Roadmap zur Demokratie, die einen vom Militär gesteuerten Staat mit ziviler Regierung propagiert, ansetzen – dies ist für die Opposition nur mit einem Gesichtsverlust hinzunehmen. Darüber hinaus müssten dem Militärrat von außen Anreize gegeben werden, damit es seine Interessen beim Übergang zu einer zivilen Regierung gewahrt sieht. 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 über den Umgang mit Myanmar bleibt der Druck zu schwach, um die Machtbasis des Regimes ernsthaft zu gefährden. Sanktionen haben sich bislang 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

Bünte, Marco (2006), „Dimensionen sozialer Probleme in Myanmar – ein Überblick", in: Ulrike Bey (Hrsg.), *Armut im Land der Goldenen Pagoden. Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung in Myanmar*, Essen: 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 (2006), „Civil Society under Authoritarian Rule: The Case of Myanmar", in: *Südostasien aktuell*, 2/2006, S.3-39

Lorch, Jasmin/Pasch, Paul (2007), *Myanmars Waffenstillstände und die Rolle der Internationalen Gemeinschaft*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung

Selth, Andrew (2002), *Burma's Armed Forces. Power without Glory*, Eastbridge: Norwalk

Will, Gerhard (2003), *Birma: Wege aus der Isolation. Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozess*, Berlin: SWP