SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Myanmar - ein Fall für den Sicherheitsrat?

Lorch, Jasmin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

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

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lorch, J. (2005). Myanmar - ein Fall für den Sicherheitsrat? *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, *24*(6), 11-18. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338644

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

Myanmar – Ein Fall für den Sicherheitsrat?

Jasmin Lorch

Einleitung

Eine Initiative von Václav Havel und Friedensnobelpreisträger Bischof Desmond Tutu hat die Frage, ob der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sich mit Myanmar befassen sollte, erneut in den Blickwinkel der internationalen Öffentlichkeit gerückt. Am 20. September 2005 wurde der von Havel und Tutu in Auftrag gegebene und von der internationalen Anwaltskanzlei DLA Piper Rudick Gray Cary ausgearbeitete Bericht *Threat to the Peace: A Call for the UN Security Council to Act in Burma* veröffentlicht (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005). Obgleich der Bericht in der internationalen Presse ein beachtliches und weitgehend positives Echo fand, reagierten relevante politische Akteure sehr unterschiedlich. Während die Opposition die Initiative größtenteils begrüßte (CRPP 2005; NLD 2005; KNU 2005), stritt die myanmarische Regierung erwartungsgemäß eine Zuständigkeit des Sicherheitsrates für ihr Land ab und erklärte den Bericht als absurd (NLM, 30.9.05). Aber auch UN-Vertreter und Myanmar-Experten äußerten Vorbehalte.

Der so genannte Havel-Tutu-Bericht setzt Myanmar in den völkerrechtlichen Kontext von Sicherheitsratsinterventionen und kategorisiert das Land damit als eine „Bedrohung für den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit“ (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005). Auch die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice hatte das Land in ihrer Antrittsrede im Januar 2005 überraschend als „Vorposten der Tyrannei“ bezeichnet (Kessler 2005). Anhand welcher Kriterien lässt sich überprüfen, ob die internationalen Sicherheitsprobleme, die von Myanmar ausgehen, tatsächlich eine solche Kategorisierung verdienen? Des Weiteren stellt sich die Frage, ob das Bestreben, Myanmar vor den Sicherheitsrat zu bringen, realpolitisch Chancen auf Erfolg haben kann. Die Initiative von Václav Havel und Desmond Tutu ist diesbezüglich zwar ein prominentes Beipiel aber bei weitem kein Präzedenzfall. Im Juni scheiterte ein ähnlicher Versuch der USA am politischen Kräfteverhältnis im Sicherheitsrat (SOAa, 4/2005, Dok 33). Welche politischen Folgen haben Aufrufe an den Sicherheitsrat, sich Myanmars anzunehmen? Tragen sie dazu bei, die Junta zu Reformen zu bewegen? Wie reagierte der Pariah Staat in der Vergangenheit auf externen Druck? Welche Bedeutung hat eine solche Initiative für die Vereinten Nationen (UN) selbst, und inwiefern betrifft sie strukturelle Charakteristika und Probleme der Weltorganisation? Neben dem Sicherheitsrat setzen sich die UN aus zahlreichen weiteren Organen sowie Sonderorganisationen und -programmen, welche teilweise auch in Myanmar selbst tätig sind, zusammen. Welche alternativen Strategien stünden diesem institutionellen Ensemble im Umgang mit Mynamar zur Verfügung?

Die Vorgeschichte: Myanmars schwieriges Verhältnis zu den Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat ist das einzige Organ der UN, das Zwangsmaßnahmen verhängen kann, um die Durchsetzung seiner Beschlüsse durch die Mitgliedsstaaten zu bewirken (Gareis/Varwick 2003: 51f.). Verfechter der Strategie, Myanmar auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates zu setzen, begründen dies damit, dass unverbindliche Maßnahmen der UN in der Vergangenheit keinerlei Wirkung auf die Militärregierung gezeigt hätten. Auf ähnliche Weise argumentiert auch der Havel-Tutu-Bericht (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005: 34ff.).

Im Zentrum der UN-Strategie gegenüber Myanmar steht seit Jahren der Dreiparteiendialog zwischen der Regierung State Peace and Development Council (SPDC), Daw Aung San Suu Kyis National League for Democracy (NLD) und den ethnischen Minderheiten, dem sich die Regierung allerdings bislang verweigert hat (Zarni 2005a). Jährlich verabschieden UN-Generalversammlung und UN-Menschenrechtskommission Resolutionen, in denen sie die Menschenrechtssituation in Myanmar als besorgniserregend einstufen und die Freilassung Aung San Suu Kyis und aller politischen Gefangenen fordern (e.g. GV Res. 59/263). Jedoch bleibt die Lage der Menschenrechte in Myanmar unverändert und die Führerin der Opposition unter Hausarrest (Pinheiro 2005).

Seit März 2003 ließ die Regierung den Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission Pinheiro nicht mehr nach Myanmar einreisen (ebd.: 2). Auch dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Myanmar Razali Ismail wird seit über einem Jahr die Einreise verweigert (*The Irrawaddy*, 26.7.05). Im August zog sich der UN Global Fund aus Myanmar zurück und begründete dies damit, dass die Regierung es der Durchführungsorganisation United Nations Development Program (UNDP) zunehmend erschwert hätte, sich im Land

zu bewegen und ihre Zielgruppen zu erreichen (Global Fund 2005).

Aus dieser Vorgeschichte des „Scheiterns von nicht bindenden UN-Initiativen“ schlussfolgert der Havel-Tutu-Report, dass es nun an der Zeit sei, das „bindende Instrumentarium der UN“ zu bemühen (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005: 34ff.). Als Hauptorgan für kollektive Sicherheit kann der Sicherheitsrat aber nur dann bindende Beschlüsse nach Kapitel VII über ein Land verhängen, wenn es eine Bedrohung für den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit darstellt (UN-Charta Kap. VII).

Der Havel-Tutu-Bericht

Der Havel-Tutu-Bericht klassifiziert Myanmar als Bedrohung für den Weltfrieden, die eine Intervention durch den UN-Sicherheitsrat erforderlich mache. Da der Sicherheitsrat bislang keine Kriterien für die Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens definiert hat, bedienen sich die Autoren des Havel-Tutu-Berichts einer vergleichenden Methode. Aus der Betrachtung von sieben Fällen, in denen der Sicherheitsrat in der Vergangenheit intervenierte, namentlich Sierra Leone, Afghanistan, Haiti, Yemen, Ruanda, Liberia und Kambodscha, leiten sie Kriterien für die Festellung einer Bedrohung des Weltfriedens ab:

1) Sturz einer demokratischen Regierung,
2) Konflikte zwischen Fraktionen,
3) Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Rechtsverletzungen,
4) Flüchlingsströme,
5) andere grenzüberschreitende Probleme.

Myanmar erfülle nicht nur als Einziges der untersuchten Länder die vier Hauptkriterien, sondern von ihm gingen zusätzliche weitere grenzüberschreitende Probleme, wie Drogenhandel und HIV/AIDS aus (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005: 43-58). Damit sei die Bedrohung der internationalen Sicherheit durch Myanmar größer als in manch anderen Fällen, in denen der Sicherheitsrat in der Vergangenheit interveniert habe (ebd. Executive Summary). Um der Bedrohung Myanmars für den Weltfrieden zu begegnen, empfiehlt der Bericht, die „Verabschiedung einer bindenden Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII (Aritikel 41) der UN-Charta“. Nach einem Resolutionsentwurf des Berichts solle der Sicherheitsrat seine Intervention mit den obigen Kriterien begründen und die Regierung Myanmars verbindlich dazu auffordern, mit dem Büro der UN-Generalsekretärs zusammenzuarbeiten, um den Prozess der Nationalen Versöhnung voranzutreiben und eine demokratisch gewählte Regierung einzusetzen. Der Resolutionsentwurf sieht ein verstärktes Engagement des Generalsekretärs sowie dessen Berichtspflicht an den Sicherheitsrat vor und fordert, internationalen Hilfsorganisationen ungehinderten Zugang ins Land zu gewähren. Zudem verlangt er die sofortige Freilassung Aung San Suu Kyis und aller politischer Gefangenen (ebd.: 59). Obgleich der Bericht eine Sicherheitsratsintervention mit dem Verweis auf Sierra Leone, Afghanistan, Haiti, Yemen, Ruanda, Liberia und Kambodscha fordert, empfiehlt der die dort angewendeten Zwangsmaßnahmen wie Embargos und Sanktionen nicht für Myanmar (ebd.: 44), sondern bezieht sich mit seinen Empfehlungen vor allem auf die diplomatischen Dienste des Generalsekretärs.

Der ehemalige britische Botschafter in Myanmar, Derek Tonkin, wie auch der Vorsitzende der UN Theme Group on HIV/AIDS in Myanmar und Repräsentant des UN Office on Drugs and Crime (UNDOC), Jean-Luc Lemahieu, kritisierten den Bericht aufgrund fachlicher Fehler und Übertreibungen und forderten zu einem objektiven und produktiven Umgang mit den Problemen Myanmars auf. Als besonders kontrovers bezeichnen beide die Kapitel über Drogen und HIV/AIDS. Sie weisen dabei besonders auf die Fortschritte bei der Bekämpfung des Opiumanbaus hin und kritisieren, dass sich die Behauptung des Berichts, der Hauptstamm des derzeit in Südostasien verbreiteten HIV/AIDS-Virus sei in Myanmar enstanden, nicht beweisen lasse. Während beide die Verdienste Václav Havels und Bischof Desmond Tutus für ihre eigenen Länder wie auch für Myanmar würdigen, kritisieren sie scharf die mangelnde Kompetenz der verantwortlichen internationalen Anwaltskanzlei DLA Piper Rudick Gray Cary und deren Berater (Tonkin 2005; Lemahieu 2005). Zweifellos beschädigen diese spezifischen Kritikpunkte die internationalen Erfolgsaussichten des Havel-Tutu-Berichts als jüngster Initiative, Myanmar auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates zu setzen. Da die Initiative von Havel und Tutu aber kein Präzendenzfall war und vermutlich auch nicht die letzte ihrer Art sein wird, lohnt sich eine breitere Betrachtung der allgemeinen Frage, ob Myanmar einen Fall für den Sicherheitsrat darstellt, sowie ihre Verortung im Kontext der aktuellen völkerrechtlichen und politischen Debatte.

Völkerrechtliche Fragen

Befugnisse des Sicherheitsrates nach Kapitel VII (Artikel 41) der UN-Charta

Kapitel VII der UN-Charta regelt die Befugnisse des Sicherheitsrates, Zwangsmaßnahmen zu verhängen und wird somit oft als Kernstück des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen bezeichnet. Ohne das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates würden der Weltorganisation jegliche Möglichkeiten zur internationalen Rechtsdurchsetzung fehlen. Nach Artikel 39 kann der Sicherheitsrat einen Bruch oder eine Bedrohung des Weltfriedens feststellen und auf der Grundlage von Artikel 41 und 42 Maßnahmen anordnen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bewahren oder wiederherzustellen (UN-Charta, Art. 39). Für den Tatbestand einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens existieren keine definitiven Kriterien. Der Sicherheitsrat genießt diesbezüglich eine große Interpretationsfreiheit (Debiel 2004: 77). Während sich Artikel 42 auf militä-

rische Sanktionen bezieht (UN-Charta, Art. 42), regelt Artikel 41 die Verhängung friedlicher Sanktionen durch den Sicherheitsrat einschießlich des vollständigen Abbruchs der diplomatischen und der Wirtschaftsbeziehugen sowie der militärischen Blockade von Verkehrswegen (UN-Charta, Art. 41). Der Havel-Tutu-Bericht weist jedoch darauf hin, dass sich der Sicherheitsrat in der Vergangenheit bei Maßnahmen nach Artikel 41 auch auf die Verhängung klarer Resolutionen beschränkt habe und fordert ein solches Vorgehen auch für Myanmar (DLA Piper Rudick Gray Cary 2005: 65). Sanktionen werden angeblich nicht angestrebt, liegen jedoch in der Logik bindender Sicherheitsratsresolutionen nach Kapitel VII. Eine Sicherheitsratsresolution zu Myanmar nach Kapitel VII (Artikel 41) bei einem gleichzeitig offen erklärten Verzicht auf Sanktionen erscheint als völkerrechtlich problematisch und für den Sicherheitsrat als nicht praktikabel. Eine Resolution, der die Möglichkeiten fehlen, die Durchsetzung ihrer Beschlüsse zur Not auch zu erzwingen, kann in letzter Konsequenz nicht als bindend bezeichnet werden. Falls die Regierung Myanmars die Vorgaben der Resolution nicht einhielte, wären die Vereinten Nationen mit einem Dilemma konfrontiert, das letztlich nur dazu beitragen könnte, ihre Glaubwürdigkeit zu schwächen. Der Ruf nach einer Sicherheitsresolution nach Art. 41 lässt sich folglich nicht von der Frage nach dem Sinn oder Unsinn von Sanktionen gegen Myanmar trennen. In Rückbezug auf den Havel-Tutu-Bericht bedeutet dies, dass das vorgeschlagene Instrumentarium einer Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII (Art. 41) letztlich unangemessen ist, um das empfohlene Ziel einer Vermittlung durch den Generalsekretär zu erreichen.

Grenzüberschreitende Probleme: Myanmar als „regionales“ Sicherheitsrisiko

Es ist zweifellos ein großes Verdienst des Havel-Tutu-Berichts, dass er die grenzüberschreitenden Probleme, die von Myanmar ausgehen und die gesamte Region betreffen, erneut in den Blickwinkel der internationalen Öffentlichkeit gerückt hat. Aufgrund bewaffneter Konflikte, politischer Verfolgung und Armut sind Tausende von Myanmarern gezwungen, in die Nachbarländer zu fliehen. Allein in den Flüchtlingslagern an der thailändischen Grenze leben etwa 140.000 Flüchtlinge aus Myanmar (UNHCR 2004: 385). Auch in Indien stellen Flüchtlinge aus Myanmar neben Flüchtlingen aus Afghanistan die Hauptgruppe der insgesamt 11.000 registrierten Flüchtlinge dar (ebd.: 368). Im Jahr 2004 registrierte das thailändische Innenministerium 400.888 Migranten aus Myanmar. Des Weiteren wird vermutet, dass sich zusätzlich bis zu 500.000 unregistrierte Migranten aus Myanmar in den angrenzenden thailändischen Provinzen aufhalten (WHO Thailand 2005).

HIV/AIDS hat in Myanmar das Ausmaß einer Epidemie erreicht (Pinheiro 2005: 14). Nach einem Worst-Case-Szenario könnte die Zahl der Infizierten bereits 610.000 und damit einen Anteil von 2,2% der Gesamtbevölkerung erreicht haben (UNAIDS 2004: 2). Die grenzüberschreitende Problematik der HIV/AIDS-Epidemie ist dabei untrennbar mit anderen grenzüberschreitenden Problemen wie Drogenkonsum und -handel und transnationaler Prostitution verbunden (Will 2004: 3). Obgleich Myanmar seine Opiumanbauflächen seit 2001 um 23% auf 44.000 Hektar im Jahr 2004 reduziert hat, verfügt es noch immer über ein Ertragspotenzial von 370 Tonnen jährlich (UNDOC 2005: 39). Myanmar gehört zudem neben China und den Philippinen zu den drei Hauptproduzenten von Metamphetaminen in Asien (ebd.: 100f.). Während vor zehn Jahren vor allem Europa und die USA Absatzmärkte der in Myanmar erzeugten Rauschmittel waren, gehen diese Drogenexporte heute vor allem in Myanmars Nachbarländer (Will 2004: 3). Ein weiteres schwer wiegendes Problem ist der Menschenhandel von Myanmar in andere Länder der Region. Frauen und Mädchen werden illegal nach Thailand, China, Taiwan, Malaysia, Pakistan und Japan verbracht und dort oft zur Prostitution gezwungen (UNDOC 2003: 2; US State Department 2005).

Flüchtlingsströme, die HIV/AIDS-Epidemie und grenzüberschreitende Kriminalität wie Drogen- und Menschenhandel stellen ernst zu nehmende Sicherheitsprobleme dar, die langfristig auch destabilisierende Wirkungen auf die gesamte Region haben können. All diese Faktoren sind zudem in der Vergangenheit als Bedrohung des Friedens oder der internationalen Sicherheit bezeichnet worden, beispielsweise im Falle anderer Länder oder im Zuge der jüngsten UN-Reformdiskussion. Jedoch wurden unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen, um ihnen zu begegnen, und da keine definitiven Kriterien für den Tatbestand einer Friedensbedrohung exisitieren, liegt das letzte Deutungsrecht beim Sicherheitsrat.

Die Sicherheitsratsresolution 688 zu Nordirak qualifizierte grenzüberschreitende Flüchtlingsströme als Bedrohung für den Weltfrieden (Debiel 2004: 74f.) und autorisierte zu Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta. Allerdings hat bislang kein Nachbarland Myanmars den Zustrom von Flüchtlingen in sein Staatsgebiet als eine Bedrohung für den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit bezeichnet, die das Tätigwerden des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta erfordern würde (Tonkin 2005).

In der letzten UN-Reformdiskussion wurden auch Armut und Krankheiten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen wie HIV/AIDS als Bedrohung des Friedens oder der internationalen Sicherheit bezeichnet (HLP 2004: 28-32; Annan 2005: 27f.). Jedoch wurden als Strategie, um diesen Bedrohungen zu begegnen, keine Maßnahmen durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII vorgeschlagen. Vielmehr zielte der weit reichendste Vorschlag darauf ab, dass der Sicherheitsrat in Zusammenarbeit mit UNAIDS eine zweite Sondertagung zum Thema HIV/AIDS als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausrichten, entsprechende Forschungsarbeiten einleiten und die erforderlichen Schritte zur Entwicklung einer langfristigen Strategie aufzeigen sollte (HLP 2004: 34). In diesem Sinne wäre auch die Diskussion des HIV/AIDS-Problems in Myan-

mar und seiner grenzüberschreitenden Auswirkungen ein wichtiger Diskussionspunkt auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates. Doch hat die letzte UN-Reformdebatte nicht zuletzt auch erneut bewiesen, dass hinsichtlich der Frage, ob so genannte *soft threats* wie Armut und Krankheiten eine Bedrohung des Friedens und somit eine Angelegenheit für den Sicherheitsrat darstellen, international kein Konsens besteht.

Auch grenzüberschreitende Kriminalität wurde in der UN-Reformdebatte als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit bezeichnet (HLP 2004: 55-58). In der Sicherheitsratsresolution 1076 zu Afghanistan nach Kapitel VII findet sich neben der Nennung anderer Sicherheitsrisiken auch ein Verweis auf die destabilisierenden Wirkungen, die dessen Drogenproduktion auf die Region haben könnte (SR Res. 1076). Myanmars Nachbarländer haben allerdings bislang weder das HIV/AIDS-Problem des Landes noch dessen Drogenproblematik als Bedrohung des Friedens oder der internationalen Sicherheit bezeichnet oder gar eine Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII gefordert (Tonkin 2005).

Auch der Havel-Tutu-Bericht nennt keine weiteren, von Myanmar ausgehenden zwischenstaatlichen Bedrohungen, die in einem völkerrechtlich eindeutigeren Sinne ein Eingreifen des Sicherheitsrates erfordern würden, wie beispielsweise den Besitz von Biologischen oder Chemischen Waffen oder die militärische Bedrohung eines anderen Landes. Folglich scheint ein internationaler Konsens darüber, dass die grenzüberschreitenden Probleme Myanmars tatsächlich eine Friedensbedrohung darstellen, die zwangsläufig den Sicherheitsrat auf den Plan rufen, derzeit in weiter Ferne.

Ändern könnte sich dies jedoch im Falle eines *Failed State*-Zukunftsszenarios. Die Unfähigkeit der Militärregierung, einen nachhaltigen Prozess der Nationalen Versöhnung einzuleiten und eine dauerhafte Lösung für das Ethnienproblem zu finden, stellt das vermutlich größte Gefahrenpotenzial für die Stabiliät Myanmars und der Region (Will 2004: 4) und damit in letzter Konsequenz auch für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dar. Seit 1989 hat die Regierung mit den meisten ethnischen Widerstandsarmeen Waffenstillstandsabkommen abgeschlossen. Diese sind jedoch nicht gleichzusetzen mit Friedensverträgen, und die ethnischen Parteien behalten ihre Waffen (South 2004: 239). Das fortdauernde Problem der wirtschaftlichen Unterentwicklung der Minderheitsregionen könnte langfristig die Frustration der ethnischen Bevölkerung verstärken und zu einem Wiederaufflammen bewaffneter Konflikte führen. Eine Balkanisierung des Landes hätte zweifellos enorme destablisierende Spill-Over-Effekte auf die gesamte Region (Will 2004: 4) und würde damit in völkerrechtlich eindeutiger Weise ein Eingreifen des Sicherheitsrates erforderlich machen. Die Prävention eines solchen Szenarios erfordert die Entwicklung einer koordinierten Konterstrategie aller relevanten internationalen Akteure. Eine Diskussion des Sicherheitsrates über die grenzüberschreitenden Probleme Myanmars könnte hierzu wichtige Beiträge leisten.

Die Menschenrechtsverletzungen der Junta als Bedrohung für den Weltfrieden?

Die Menschenrechtsverletzungen der Militärregierung Myanmars sind schwer wiegend und werden regelmäßig von NGOs und UN-Organisationen kritisiert. Die Anzahl der politischen Gefangenen in Myanmar beträgt Schätzungen zufolge über 1.100, darunter hochrangige Mitglieder der Oppositionspartei NLD. Ihre Generalsekretärin Daw Aung San Suu Kyi bleibt seit Mai 2003 unter Hausarrest. Den Entlassungen politischer Gefangener im Juli 2005 folgten neue Verhaftungen. Regelmäßig wird von Misshandlungen und systematischer Folter in Gefängnissen berichtet. Gefangenen in Untersuchungshaft wird bis zu ihrer Verurteilung scheinbar standardmäßig jeglicher Kontakt zu Familienangehörigen und Rechtsberatern verweigert (Pinheiro 2005: 11-14). Wirtschaftliche Unterentwicklung, ein mangelndes und unterfinanziertes Gesundheitswesen, hohe Kindersterblichkeitsraten, die HIV/AIDS-Epidemie sowie hohe Schulabbruchraten schränken zudem die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der Bevölkerung stark ein (ebd.: 14f.).

Des Weiteren verstoßen Zwangsarbeit und Zwangsrekrutierungen durch staatliche Behörden und Armeeeinheiten gegen fundamentale Menschenrechte der Bürger. Besonders weit verbreitet ist die Praxis der Zwangsarbeit in Minderheitsgebieten, die der direkten Kontolle der Armee unterstehen (ILO 2005: 25f.). Die Rekrutierung von Kindersoldaten durch die Regierungsarmee und Armeen der ethnischen Minderheiten, Vergewaltigungen von Frauen und ihr Missbrauch als Sexsklavinnen, Konfiszierungen von Land und Ernten sowie die Zerstörung und Zwangsumsiedlung von Dörfern durch die Regierungsarmee stellen besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen in den Minderheitsgebieten dar (Pinheiro 2005: 15-19). Die Zahl der Internally Displaced People (IDPs) wurde Ende 2004 allein im Osten von Myanmar auf mindestens 526.000 geschätzt (ebd.: 2005: 18).

Die Menschenrechtsverletzungen der myanmarischen Militärregierung sind zweifellos gravierend. In der völkerrechtlichen Debatte gilt es jedoch als umstritten, ob Menschenrechtsverletzungen, die keine grenzüberschreitenden Wirkungen nach sich ziehen, eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, die eine Intervention des UN-Sicherheitsrates verlangt. Allerdings existieren kodifizierte völkerrechtliche Straftatbestände, die mit Zwangsmaßnahmen belegt werden können. Dazu zählt das Verbrechen des Völkermordes. Die Völkermordkonvention definiert Völkermord als ein Vebrechen, das darauf abzielt, eine ethnische, nationale oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten. Ebenso unzweifelhaft stellen Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht völkerrechtliche Straftatbestände dar. Zu diesen Verstößen gehören beispielsweise die absichtliche Tötung, Folter oder grausame Behandlung von Zivilpersonen in einem bewaffneten Konflikt oder die Zwangsrekrutierungen für feindliche Streikräfte (Debiel 2004: 70f.; ICISS 2001: 33).

Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes macht die meisten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht auch bei innerstaatlichen Kriegen sanktionierbar (Debiel 2004: 72). Es definiert zudem den Straftatbestand von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Darunter fallen schwere Formen sexueller Gewalt, Mord, Folter und Verfolgung aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen. Im Unterschied zum humanitären Kriegsvölkerrecht sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht an ein Kriegsgeschehen gebunden (ebd.: 71).

Die Anschuldigung des Völkermordes wäre zu hoch gegriffen. Dennoch existieren glaubhafte Anzeichen dafür, dass zumindest in den Minderheitsgebieten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden, wenngleich nicht nur vom Militär der Regierung, sondern auch von anderen Kriegsparteien. Allerdings sind derzeit weder Myanmar noch seine Nachbarländer Vertragsparteien des Römischen Statuts, auf dem der Internationale Strafgerichtshof beruht. Ob der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta tätig wird, hängt allein davon ab, ob er gemäß seinem Interpretationsspielraum die Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechtes als Bedrohung des Weltfriedens einstuft. Ein Beispiel hierfür war der Aufruf des Sicherheitsrates an die UN-Mitgliedsstaaten zu wirtschaftlichen Sanktionen gegen das Appartheidsregime Südafrikas unter Bezugnahme auf Kapitel VII im Jahr 1985 (United Nations 1998: 234). Ob es zu einer Resolution des Sicherheitsrates kommt, ist aber immer auch vom konkreten politischen Kräfteverhältnis seiner Mitglieder abhängig.

Die Frage der Durchsetzbarkeit: Das politische Kräfteverhältnis im Sicherheitsrat

In Anbetracht des Kräfteverhältnisses im Sicherheitsrat tendiert die Wahrscheinlichkeit einer Resolution zu Myanmar nach Kapitel VII wie auch einer bloßen Diskussion der derzeit von dem Land ausgehenden Sicherheitsprobleme gegen Null. Während die USA nach der Veröffentlichung des Havel-Tutu-Berichts angekündigt haben, erneut darauf zu drängen, Myanmar auf die Tagesordung des Sicherheitsrates zu setzen (Aung Lwin Oo 2005), hat das ständige Sicherheitsratsmitglied China bedeutende wirtschaftliche, politische und militärische Interessen in Myanmar und wird vermutlich sein Veto einlegen, bevor der Fall vor dem Sicherheitsrat auch nur diskutiert werden kann. Aber auch Russland scheint klar gemacht zu haben, dass es sich einer Behandlung Myanmars durch den Sicherheitsrat widersetzen wird (HRW 2005). Moskau fürchtet, dass auch sein Vorgehen in Tschetschenien zunehmend in den Blickpunkt der Vereinten Nationen rücken würde, wenn der Sicherheitsrat sich verstärkt mit Menschenrechtsdelikten von Regierungen beschäftigen würde. Außerdem hat auch Moskau zunehmende wirtschaftliche Interessen in Myanmar.

Neben den fünf ständigen Mitgliedern USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich hat der Sicherheitsrat zehn nicht ständige Mitglieder, darunter derzeit die Philippinen. Selbst wenn keines der Ständigen Mitglieder von seinem Vetorecht Gebrauch machen würde, bedürfte die Entscheidung, Myanmar auf die Tagesordnung zu setzen, noch immer einer Mehrheit von neun Stimmen. Auch die Philippinen könnten aufgrund des ASEAN-Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates gegen eine Befassung des Sicherheitsrates mit Myanmar stimmen (HRW 2005). Die jüngste Initiative des Havel-Tutu-Berichts scheint bereits gescheitert. Bei der Sicherheitsratssitzung am 21. Oktober stand Myanmar nicht auf der Tagesordnung (UN Daily News 2005).

Der politische Kontext der Debatte: Südafrika Vergleich oder Nordkorea Szenario?

Václav Havel als ehemaliger Präsident der Tschechischen Republik und Desmond Tutu als ehemaliger Erzbischof von Cape Town, Südafrika, gehören aufgrund ihres Kampfes für die Menschenrechte und für die Demokratisierung ihrer Länder zu den angesehensten Persönlichkeiten der Welt. Ihr Einsatz für Myanmar erfüllt zweifellos den wichtigen Zweck, das Land ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit zu bringen, aus dem es oft ausgeblendet bleibt. Da jedoch im Falle Myanmars Streitpunkte und Sachfragen beinahe ausnahmslos stark politisiert und polarisiert sind (Harn Yawnghwe 2005), können Rufe nach dem Sicherheitsrat unterschiedliche und teilweise auch politisch problematische und kontraproduktive Folgen nach sich ziehen. Sicherheitsresolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta sind, um ihren bindenden Rechtsanspruch auch durchsetzen zu können, letztlich immer mit Androhungen von Sanktionen im Falle einer Nichtbefolgung verbunden. Wie hat der Pariah Staat Myanmar in der Vergangenheit auf externen Druck reagiert? Vertreter von Sanktionen und internationalem Druck auf Myanmar begründen diese Strategie oft mit einem Verweis auf deren politischen Erfolg im Falle Südafrikas. In Anbetracht der unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist das Beispiel Südafrikas für Myanmar aber eventuell wenig aussagekräftig (Zarni 2005b). Die weiße Bevölkerung Südafrikas lebte unter demokratischen Verhältnissen und hatte Zugang zur internationalen Meinung über ihr Land. Die Kosten der Sanktionen betrafen sowohl die einfache Bevölkerung als auch die Regierung. Im geschlossen und repressiven System Myanmars ist dagegen die Militärregierung in der Lage, die Kosten der Sanktionen beinahe vollständig auf die Bevölkerung abzuwälzen. Zwangsmaßnahmen gefährdeten ihre Machtbasis bislang nicht. Da eine freie Presse nicht existiert, liegt zudem die Deutungsmacht der Auswirkung von Sanktionen und internationalem Druck im Wesentlichen beim Regime allein.

Druck der internationalen Gemeinschaft und insbe-

sondere westlicher Regierungen stellt die Militärregierung häufig als eine Verschwörung neokolonialistischer Mächte mit der einheimischen Opposition dar (Zarni 2005a und Will 2004: 5f.). Rufe nach dem Sicherheitsrat können folglich zu verstärkten Repressionen gegen die lokale Opposition führen. Es ist vermutlich kein Zufall, dass die NLD die Havel-Tutu-Initiative zwar begrüßte, in ihrem Statement aber keinerlei Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta nahm (NLD 2005; Tonkin 2005). Da das Regime regelmäßig die nationale Opposition für die wirtschaftlichen und humanitären Kosten der derzeit bereits verhängten Sanktionen verantwortlich macht, droht externer Druck auch zunehmend zu einem *rally arround the flag* Effekt zu führen, das heißt, das Regime zu stärken und die Opposition zu schwächen (Will 2004: 5f.).

Bestrebungen, das Regime Myanmars durch externen Druck zu Reformen zu bewegen, ignorieren zudem seine große Bereitschaft zur Selbstisolation. Sie vernachlässigen außerdem die Sicherheitsperzeption und Bunkermentalität der Militärregierung. Das Regime scheint dem Erhalt und Ausbau seines politischen Monopols weit größere Priorität beizumessen als seinen internationalen Beziehungen und der Maximierung volkswirtschaftlichen Profits. Die zentralen Werte der Nationalen Einheit, Sicherheit und Souveränität sind in den Augen der Militärregierung gleichbedeutend mit dem polischen Überleben des Militärs als Institution (Seekins 2005: 448; Zarni 2005a). In Bezug auf Myanmars internationale Wirtschaftsbeziehungen konstatiert Seekins:

> the recent history of the „Kim Dynasty“ shows, that the survival of a pariah state is possible if the elite has a minimum level of economic support from the outside [...] and is sufficiently ruthless to extract a thin margin of surplus from an impoverished population (ebd. 450).[1]

In einem solchen Kontext tragen Sanktionsmaßnahmen dazu bei, die Isolation des Regimes zu verstärken, ohne seine Machtstrukturen zu beeinträchtigen, während die Kosten die einfache Bevölkerung trägt.

Myanmar – Ein Fall für den Sicherheitsrat?

Die Frage, ob Myanmar einen Fall für Sicherheitsratsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta darstellt, hat sowohl eine völkerrechtliche als auch eine politische Dimension. Die völkerrechtliche Lage ist hierbei nicht eindeutig. Eine Kategorisierung von Myanmars grenzüberschreitenden Sicherheitsproblemen als Bedrohung für den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit ist international nicht konsensfähig. Keines seiner Nachbarländer hat sie je so bezeichnet. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen war der Sicherheitsrat in der Vergangenheit überaus zurückhaltend mit der Verhängung von Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta. Völkerrechtlich bleibt die Frage, ob Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, meist umstritten.

Dennoch stellen Myanmars Bügerkriege, Flüchtlingsströme, die HIV/AIDS-Epidemie sowie seine Drogenproblematik ein regionales Sicherheitsrisiko dar, das langfristig die Region destablisieren könnte. Insbesondere in den Minderheitsgebieten werden schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen, die kodifizierten völkerrechtlichen Straftatbeständen entsprechen. In diesem Sinne wäre es wünschenswert, wenn der Sicherheitsrat über eine langfristige Strategie für Nationale Versöhnung und Stabilisierung des Landes sowie für die Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beraten würde. Nach Kapitel VI verfügt der Sicherheitsrat auch über ein umfangreiches „Instrumentarium der friedlichen Streitbeilegung ohne Zwangsmaßnahmen“ (UN-Charta, Kapitel VI). Aufgrund des politischen Kräfteverhältnisses im Sicherheitsrat erscheint es jedoch als unwahrscheinlich, dass Myanmar in absehbarer Zeit überhaupt zum Agendapunkt wird.

Nicht weniger wichtig als völkerrechtliche Aspekte sind die politischen Folgen, die Rufe nach dem Sicherheitsrat nach sich ziehen können. Rufe nach einer Sicherheitsresolutionen nach Kapitel VII (Art. 41) der UN-Charta erscheinen als politisch problematisch und kontraproduktiv, denn sie implizieren letztlich immer auch die Androhung von Sanktionen. Externer Druck und Sanktionsmaßnahmen scheinen jedoch in der Vergangenheit zur Selbstisolation des Pariah Staates Myanmar beigetragen und bestehende Machtstrukturen eher zementiert als aufgebrochen zu haben. Umfassende wirtschaftliche Sanktionen treffen vor allem die einfache Bevölkerung (Seekins 2005). Die Bunkermentalität der Generäle wie auch die zunehmende wirtschaftliche Not der Bevölkerung verschlechtern die Chancen auf Reform und politischen Wandel, anstatt sie zu verbessern.

Welche alternativen Optionen stehen dem institutionellen Ensemble der Vereinten Nationen im Umgang mit Myanmar zur Verfügung? Wichtige Punkte wären zunächst der verstärkte Austausch und die verstärkte Zusammenarbeit aller mit Myanmar befassten UN-Organe und Unterorgane, wie der Menschenrechtkommission, mit den im Land tätigen Sonderprogrammen wie UNDP und UNICEF. Nur so kann letztlich die Informationsbasis über die komplexe Problematik Myanmars geschaffen werden, die zur Entwicklung einer effektiven Strategie nötig ist. Der Havel-Tutu-Bericht stellt berechtigt fest, dass auch ein persönliches Engagement des Generalsekretärs in Myanmar wünschenswert wäre.

In Anbetracht des Scheiterns zahlreicher nicht bindender UN-Initiativen und der politischen Unmöglichkeit, das bindende UN-Instrumentarium zu bemühen,

[1] Seekins bezieht sich nicht auf UN-Sanktionen und verweist insbesondere auch auf die Wirtschaftsbeziehungen Myanmars zu China. Seine Aussagen zum Nordkorea-Vergleich sind aber dennoch verallgemeinerbar und lassen sich auf das Szenario von UN-Sanktionen übertragen. Wie der Bericht „A Choice for China“ der Organisation Globale Witness erneut belegt hat, findet ein beachtlicher Teil der wirtschaftlichen Transaktionen zwischen Myanmar und China im Bereich der Schattenwirtschaft statt. Dies gilt vor allem für den Ausverkauf natürlicher Ressourcen.

sind die Vereinten Nationen im Umgang mit Myanmar aber dennoch mit einem Dilemma konfrontiert, welches letztlich die festgefahrenen und einander oft diametral entgegengesetzten internationalen Positionen ihrer Mitgliedsländer widerspiegelt. Während die meisten westlichen Länder an der Strategie der Sanktionen festhalten, setzen die ASEAN-Länder auf konstruktives Engagement, und China baut seine wirtschaftlichen und militärischen Beziehungen zu Myanmar weiter aus. Die Erarbeitung einer gemeinsamen und integrierten Strategie der internationalen Gemeinschaft gegenüber Myanmar ist daher unerlässlich. Die Vereinten Nationen könnten dabei eine koordinierende Rolle spielen (Seekins 2005: 450f.). Im Rahmen der Vereinten Nationen könnte sich eventuell eine gemeinsame Basis finden lassen, die auf einem grundlegenden Minimalkonsens aller relevanten internationalen Akteure beruht: Weder die westlichen Länder, noch viel weniger Myanmars Nachbarländer, dürfen ein Interesse daran haben, dass sich die humanitäre Lage im Land und die damit einhergehenden grenzüberschreitenden Probleme weiter verschärfen. Diplomatische Initiativen des Generalsekretärs und seines Büros könnten eventuell dazu beitragen, einen Kompromiss der internationalen Gemeinschaft zu erleichtern. Ohne einen solchen Kompromiss bleibt eine effektive internationale Strategie im Umgang mit Myanmar in weiter Ferne.

Quellen

Annan, Kofi (2005), *In gößerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle. Bericht des Generalsekratärs*, Bericht des Generalsekretärs, Generalversammlung A/59/2005

Aung Lwin Oo (2005), „UN Security Council Urged to Take Action on Burma“, in: *The Irrawaddy*, 20. September

Committee Representing People's Parliament (CRPP) (2005), „CRPP Statement“, aufgenommen von Democratic Voice of Burma, 2.10.05. Online: http://www.freeburmacoalition.org/CRPPstatementonhaveltutreprot.htm, Stand 27.10.05

Debiel, Tobias (2004), „Souveränität verpflichtet: Spielregeln für den neuen Interventionismus“, in: IPG, 3/2004, S. 61-81

DLA Piper Rudick Gray Cary (2005), *Threat to the Peace: A Call for the UN Security Council to Act in Burma*

Gareis, Sven/Varwick, Johannes (2003), *Die Vereinten Nationen*, bpb, Schriftenreihe, Band 403, 2., aktualisierte Auflage, Bonn

Global Fund (2005), „Fact Sheet: Termination of Grants to Mayanmar“, 18. August. Online: http://www.theglobalfund.org/en/media_center/press/pr_050819_factsheet.pdf, Stand 19.8.05

Harn Yawnghwe (2005), *An EU Strategy for Burma/Myanmar?*

High Level Panel on Threats Challenges and Change (HLP) (2004), deutsche Version: *Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*, Genervalversammlung A/59/565.

HRW (2005), „UN: Security Council Should Take Up Burma's Human Rights Crisis. China, Russia, Philippines, Others Must Not Block Discussions“. Online: http://hrw.org/english/docs/2005/10/14/burma11873_txt.htm, Stand 27.10.05

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect*

International Labour Organization (ILO) (2005), *A global alliance against forced labour*, REPORT OF THE DIRECTOR-GENERAL, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005, INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE, 93rd Session 2005, Report I (B)

Karen National Union (KNU) (2005), *KNU' s Statement on the Call for UNSC Initiative on Burma*, 25. September

Kessler, Glenn (2005), „Rice Stays Close to Bush Poli cies In Hearing“, in: *Washington Post*, 19.1.05, S. A01

Lemahieu, Jean-Luc (2005), „Letter to Jared Genser“, in: DLA Piper Rudick Gray Cary, 28.9.05

National League for Democracy (NLD) (2005), *NLD' s Special Statement on Havel-Tutu Report calling for UN Security Council Intervention in Myanmar/Burma*, 21.09.05

Pinheiro (2005), *Situation of Human Rights in Myanmar*, General Assembly A/60/221

Seekins, Donald M. (2005), „Burma and US Sanctions. Punishing an Authoritarian Regime“, in: *Asian Survey*, XLV, Nr. 3, Mai/Juni, S. 437-452

South, Ashley (2004), „Political Transition in Myanmar: A New Model for Democratization“, in: *Contemporary Southeast Asia. A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 26, Nr. 2, August, S. 233-255

Tonkin, Derek (2005), *A Critical Analysis of Havel-Tutu Report on Myanmar/Burma*

UNAIDS (2004), *Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections Myanmar*, Update

UN Daily News Service (2005), „Issue DH/4506“, 21. Oktober. Online: http://www.un.org/news/dh/pdf/english/2005/21102005.pdf, Stand 15.11.05

UNDOC (2003), *Human Trafficking – Regional Profile 2003-03-11*

UNDOC (2005), *World Drug Report 2005*, Volume 1

UNHCR (2004), *Global Report 2004*

United Nations Department of Public Information (1998), *Basic Facts about the United Nations*, New York

US State Department (2005), „Trafficking in Persons Report, June 2005: Mynamar“. Online: http://gvnet.com/humantrafficking/Burma.htm, Stand 10.11.05

WHO Thailand (2005), „Border Health Information“. Online: http://w3.whothai.org/EN/Section3/Section39.htm, Stand 13.11.05

Will, Gerhard (2004), „Case Study Burma“, Diskussionspapier für Third Europe-Southeast Asia Forum Southeast Asian Security: Challenges and Structures A Conference Jointly Organised by Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, Federal Ministry of Defence, Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 13-15 December. Online http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1160, Stand 16.11.05.

Zarni (2005a), *An Integrated Approach to National and Human Security Issues in Myanmar or Burma*, paper presented at the International Conference on Civil Society, Religion and Global Governance, National Institute of Social Sciences and Law Australian National University Canberra, Australia, 1.-3. September

— (2005b), „Burma as South Africa: A wrong comparison“. Online: http://freeburmacoalition.blogspot.com/2005/06/burma-as-south-africa-wrong-comparison.html, Stand 15.11.05

---

* Jasmin Lorch ist Diplom-Politologin und hat von 2000-2005 Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin studiert. Für ihre Diplomarbeit „Zur Bedeutung des Handlungsspielraums zivilgesellschaftlicher Gruppen am Beispiel Birmas“ hat sie von August bis Oktober 2004 in Thailand und Myanmar recherchiert. Von September bis Oktober 2005 absolviert sie ein Praktikum am Institut für Asienkunde.