

„Gelenkte Demokratie“ für Myanmar

von Günter Siemers

Südostasiens zweitgrößter Staat Myanmar (bis 1989: Birma) kann nur auf eine kurze Erfahrung mit der Demokratie zurückblicken; sie beschränkt sich auf ganze zwölfeinhalb Jahre seit der Entlassung aus britischer Kolonialherrschaft 1948, unterbrochen durch anderthalb Jahre einer legal gebildeten „Caretaker-Regierung“ des Militärs. Als 1962 die Streitkräfte Sezessionsvorbereitungen einer ethnischen Minderheit befürchteten, putschten sie. Ihr Oberkommandierender, General *Ne Win*, wurde für 26 Jahre der „starke Mann“ in einem straff zentralistischen System mit landeseigener, marxistisch-buddhistischer Ideologie. Selbst die neue Verfassung von 1974 ließ nur eine Einheitspartei zu – das Land war praktisch eine parlamentarische Diktatur.

Vor dem Hintergrund einer am Boden liegenden Wirtschaft weiteten sich im Jahr 1988 banale private Streitigkeiten zu umfangreichen Protesten mit der Forderung nach Demokratie aus. Sie führten zum Abtreten des damaligen Regimes und einem teilweisen Zerfall der Staatsgewalt. Als schließlich die neu entstandene Opposition einen Generalstreik ausrief, übernahm am 18. September 1988 das

Militär in einem Putsch wiederum die Macht.¹ Die Verfassung wurde außer Kraft gesetzt, Widerstand gewaltsam unterdrückt.²

In seiner ersten offiziellen Erklärung am Putschtag kündigte der seither die legislative Gewalt und die exekutive Richtlinienkompetenz ausübende Militärat „Staatsrat für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung“ (SLORC; im November 1997 umbenannt in „Staatsrat für Frieden und Entwicklung“, SPDC) die Rückkehr zu einem parlamentarischen Mehrparteiensystem an, sobald Ruhe und Ordnung sowie eine den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Wirtschaftslage wiederhergestellt seien.

Die damalige Planung des Militärats sah die Wahl eines Parlaments vor, das dann einen Verfassungsentwurf als Vorlage für eine Volksabstimmung ausarbeiten sollte.

Die Übernahme der Verantwortung dafür entsprach dem Selbstverständnis des Militärs als Bewahrer der Nation. Im Zweiten Weltkrieg hatten einheimische Truppen gegen fremde Besatzung gekämpft, ihr 1947 ermordeter Kommandeur spielte eine zentrale Rolle bei den Unabhängigkeitsverhandlungen. Als es kurz darauf Aufständischen aus dem Lager der Kommunisten und ethnischen Minderheiten gelang, große Gebiete des Landes unter ihre Kontrolle zu bringen, waren es die Streitkräfte, die die

Günter Siemers, M.A.,
Institut für Asienkunde,
Hamburg.

Nation vor dem Zerfall bewahrten. Ab 1962 waren sie wesentlicher Bestandteil der Machtgrundlage von *Ne Win*. So war es für sie, als bei den Unruhen des Jahres 1988 die Basis des Staatsgebildes immer stärkere Risse zeigte, aus ihrem Verständnis heraus eine Pflicht, einzugreifen. Ihre gleichzeitige Bereitschaft zur Demokratisierung ergab sich aus der bis dahin herrschenden Ideologie, dem „birmanischen Weg zum Sozialismus“. Er sah ausdrücklich eine Anpassung an sich verändernde Umstände vor.

Dass es dem Militär mit dem angekündigten Systemwechsel ernst war, zeigen seine praktischen Maßnahmen. Nur neun Tage nach dem Putsch erließ er ein Parteiengesetz, auf dessen Grundlage sich 235 Parteien registrieren ließen. Es folgte ein Wahlgesetz, durch welches das Wahlverfahren demokratisiert und außerdem allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, einschließlich Militär und Polizei, eine Kandidatur verboten wurde. Am 27. Mai 1990 wurde eine freie und korrekte Parlamentswahl durchgeführt. Eine der neuen Parteien, die „National League for Democracy“ (NLD), siegte mit rund 59% Stimmenanteil und errang 81% der Mandate.

Gelenkte Demokratie

Als dann jedoch die NLD eine Versammlung nur ihrer eigenen gewählten Abgeordneten abhielt und die politische Initiative an sich zu ziehen versuchte, berief der Militär das gewählte Parlament nicht ein – ein

Zustand, der bis heute andauert. Statt dessen begann im Januar 1993 ein mit ursprünglich 702 Delegierten besetzter „Nationalkonvent“, in dem Regierungsanhänger die Mehrheit stellten, mit einigen Vorgaben die „Grundzüge“ einer neuen Verfassung auszuarbeiten. Im November 1995 forderte die NLD den Militär zum Dialog auf, u.a. mit dem Ziel einen anders zusammengesetzten Nationalkonvent zu schaffen. Da dieser Forderung nicht nachgekommen wurde, zog die NLD ihre 86 Delegierten ab, woraufhin die weiteren Sitzungen ausgesetzt wurden. Der bis dahin verabschiedete Verfassungsteil garantiert Grundrechte, räumt den ethnischen Minderheiten, die etwa ein Drittel der Bevölkerung ausmachen, mehr Rechte ein als jemals seit der Unabhängigkeit 1948, gibt dem Militär einige Sonderrechte in der Exekutive und sieht ein Zwei-Kammer-Parlament vor, von dessen Abgeordneten drei Viertel gewählt werden und ein Viertel aus ernannten Soldaten besteht – kurz, eine „gelenkte Demokratie“.³

Die Generalsekretärin der NLD und De-facto-Führerin der legalen Opposition, *Aung San Suu Kyi*, ging nunmehr auf einen immer härteren Konfrontationskurs. Der Militär reagierte u.a. mit organisierten Massenversammlungen, die zu zahlreichen Parteiaustritten sowie Mandatsniederlegungen durch 1990 gewählte Parlamentarier führten; die NLD schrumpfte drastisch. Im September 2000 wurde die NLD-Generalsekretärin erneut – wie bereits von 1989 bis 1995 – unter Hausarrest gestellt, diesmal jedoch war es eine inoffizielle und

weniger strenge Form; im folgenden Monat begannen, durch den Sondergesandten der Vereinten Nationen für Myanmar, Ismail Razali, vermittelt, geheime „vertrauensbildende“ Gespräche zwischen ihr und der Regierungsseite. Sie führten zu einer erheblichen Klimaverbesserung, einer schrittweisen Freilassung politischer Gefangener, der Wiedereröffnung von NLD-Büros, brachten aber noch keine inhaltlichen Vereinbarungen. Am 6. Mai 2002 erhielt *Aung San Suu Kyi* die Freiheit wieder.

Obwohl sie die zentrale Oppositionsfigur ist, darf sie sich seither völlig frei im ganzen Land bewegen, Parteiarbeit leisten, öffentliche Reden halten usw. Alle zehn bestehenden politischen Parteien können sich seither ebenfalls frei betätigen. Der Militärrat ist damit gewiss noch nicht wieder zur Demokratie zurückgekehrt, hat aber glaubhafte Schritte in diese Richtung unternommen.

Opposition und Demokratie

Regierungsgegner haben eine Vielzahl von Organisationen gebildet, manche erst 1988 oder danach, andere schon lange Zeit vorher. Von den legalen Parteien ist derzeit nur die NLD wirklich aktiv. Als legal werden auch 17 bewaffnete Rebellenorganisationen ethnischer Minderheiten akzeptiert, die Vertragspartner der Regierung bei Waffenstillstandsvereinbarungen sind. Andere Organisationen sind zerfallen oder haben kapituliert, zwei größere und eine Anzahl

kleinerer setzen den bewaffneten Kampf fort. Ethnische Kampforganisationen haben sich nach 1988 Demokratieforderungen zu Eigen gemacht, aber selbst in den früher von ihnen kontrollierten Gebieten nie Demokratie praktiziert. Bei ihnen steht die Durchsetzung stärkerer ethnischer Rechte im Vordergrund.

Für die NLD als zentrale legale regierungsgegnerische Kraft ist zweifellos Demokratie das primäre Ziel. Die Partei konnte sich zunächst frei entfalten, obwohl ihre Generalsekretärin *Aung San Suu Kyi* seit Juli 1989 sechs Jahre unter Hausarrest stand. Von Januar 1993 bis November 1995 arbeitete die NLD kritisch im Nationalkonvent mit. *Aung San Suu Kyi*, die nie Parteivorsitzende war, übernahm 1995 de facto die Führung der Partei und brachte sie auf harten Konfrontationskurs zur Regierung. Gleichzeitig suchte sie mit Unterstützung westlicher Industriestaaten und mit zahlreichen Boykottaufrufen ihr Land politisch und wirtschaftlich zu isolieren, um eine Übergabe der Regierungsgewalt zu erreichen.

Dieser Kurs erwies sich jedoch als Sackgasse; die NLD wurde im Land immer schwächer, und ihre ausländischen Unterstützer verfügten nicht über genügend Hebelwirkung, um den Militärrat zum Rücktritt zu zwingen. Was dann konkret *Aung San Suu Kyi* im Jahr 2000 zum plötzlichen Umschwenken veranlasste, ist nicht bekannt. Der vielen Erwartungen entsprechende harte Kurs der Opposition hat, da er automatisch auch zu einer verhärteten Haltung auf Regierungsseite führte, über Jahre hinweg

konkrete Schritte in Richtung Demokratisierung verhindert.

Einflussnahme von außen

Zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union auf der einen und einer Anzahl asiatischer Länder auf der anderen Seite kam es nach 1988 zu einer Polarisierung in der Myanmar-Politik. Noch unter dem Eindruck der Gewaltanwendung stellten die bisherigen Geber von Entwicklungshilfe ihre Unterstützung praktisch ein. In der Folge versuchten die USA und die EU durch immer stärkere Sanktionen, die Einhaltung internationaler Menschenrechte durchzusetzen und, insbesondere seit der Wahl von 1990, den Militärrat zum Rücktritt zu veranlassen. Bis heute blockieren sie Hilfe für das kapital schwache Myanmar auch durch internationale Institutionen wie die Weltbank usw. Da ein durchschlagender Erfolg ausblieb, versuchten sie, ihren Druck über die Regionalorganisation „Verband Südostasiatischer Nationen“ (ASEAN) auszuüben, doch diese verweigerte sich.

ASEAN, der heute alle zehn Länder der Region umfasst, berief sich dabei auf sein Grundprinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten und eigene asiatische Wertvorstellungen. Im Rahmen einer Politik des „constructive engagement“ nahm er im Juli 1997 Myanmar als Vollmitglied auf. Als innerhalb der EU die härteren Gegner Myanmars unter Nutzung der für Entscheidungen erforderlichen Einstimmigkeit mehrmals eine Einladung Myanmars

zu routinemäßigen Ministergesprächen EU-ASEAN verhinderten, sagte ASEAN schließlich geschlossen ab. Die EU lenkte ein; ihre Forderungen nach Rücktritt des Militärrats sind inzwischen von solchen nach Aufnahme substanzieller Gespräche mit der Opposition abgelöst worden.

Rückhalt gegen den Druck westlicher Industrienationen fand Myanmar auch bei seinem nördlichen Anrainerstaat China, der zu einem wichtigen Wirtschaftspartner wurde und auch Rüstungsgüter lieferte. Der wachsende Einfluss Chinas veranlasste einen weiteren Anrainerstaat, Indien, von einer kritischen zu einer positiven Haltung zu Myanmar umzuschwenken. Japans Regierung setzt sich für Schritte zur Demokratisierung in Myanmar ein, fördert aber vor allem Wirtschaftsbeziehungen dorthin und gewährt begrenzt Entwicklungshilfe.

Die Aufnahme in den ASEAN hat in Myanmar keinen Regierungswechsel herbeigeführt, aber eine deutliche, freiwillige politische Liberalisierung gebracht. Der weitaus länger währende politische Druck der USA und – abgemildert als „kritischer Dialog“ – der EU vermochte beides nicht. Dieser Druck hat sicherlich ein Einlenken in einigen Punkten der Menschenrechte bewirkt, im Übrigen aber den Militärrat in eine ablehnende Position gedrängt und damit de facto einer Demokratisierung entgegengewirkt. Der angestrebte Erfolg blieb zum einen aus, weil es nicht gelang, Myanmar international zu isolieren, zum andern, weil das Land über reiche Ressourcen verfügt, die ihm trotz mancher Probleme

me ein anhaltendes Wachstum der Binnenwirtschaft ermöglichen.

Zukunftsperspektiven

Die Einforderung globaler Menschenrechte durch westliche Industrienationen, der von den USA und einer Reihe europäischer Staaten nicht mehr als absolut bindend anerkannte völkerrechtliche Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und nicht zuletzt das durch Propaganda aus verschiedensten Quellen stark ins Negative verfälschte Ansehen von Myanmar haben die innere Entwicklung des Landes auch zum Gegenstand ausländischen Interesses und ausländischer Einwirkung gemacht.

Für die Weltmacht USA könnten auch andere Gesichtspunkte hinzukommen: Myanmar, fast doppelt so groß wie Deutschland, befindet sich in einer geostrategisch wichtigen Lage. Von seinen 6100 km Landgrenzen entfallen fast 2300 km auf die Volksrepublik China und über 1300 km auf Indien. An seiner Küste von knapp 2300 km Länge gibt es gute, bereits vorhandene oder geplante Tiefwasserhäfen – wie sie seit Schließung der amerikanischen Stützpunkte auf den Philippinen der amerikanischen Marine in der Region nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Entfernung nach Südchina ist von Myanmars Haupthafen Yangon (Rangun) etwa 2000 km kürzer als von der chinesischen Küste.

Myanmar gehört zu den Mekong-Anrainern, und sein gemeinsam mit

China betriebener Ausbau des Wasserwegs vom Ayeyarwady (früher: Irrawaddy) nach Südchina würde nicht nur Handels-, sondern auch kleineren Kriegsschiffen die direkte Fahrt von China in den Indischen Ozean erlauben, eine Fahrt, die ausschließlich durch myanmaisches Territorium führen würde. Eine auch nur ansatzweise amerikafreundliche Regierung in Yangon anstelle der traditionell neutralistisch-national orientierten Militärs könnte den Vereinigten Staaten somit durchaus Vorteile bieten.

Die schlechten Beziehungen Myanmars zur Regierung in Washington haben sich nach den Attentaten vom 11. September 2001 aber leicht verbessert. Nicht nur gewährte Yangon sehr schnell Überflugrechte für amerikanische Militärmaschinen, es trat auf einer ASEAN-Konferenz im August 2002 auch einer neuen Allianz gegen den Terrorismus bei.⁴ Die EU drosselt zwar weiterhin ihre Kontakte zu Myanmar durch ein Visumsverbot für höhere myanmaische Regierungsrepräsentanten und ihre Familienangehörigen, hat aber nach mehrfachen Informationsbesuchen kleiner Delegationen in Myanmar für den Fall weiterer politischer Fortschritte dort eine Überprüfung ihrer Sanktionen angekündigt.

Angesichts der etwas entspannteren Beziehungen zu westlichen Industrienationen ist zu hoffen, dass Myanmar seinen ohnehin schon schwierigen Demokratisierungsprozess ohne Komplikationen durch Fremdeinwirkung fortsetzen kann.

Für dessen Verlauf gilt es, einige wichtige Aspekte zu berücksichtigen:

- Eine Demokratisierung ohne Mitwirkung der Streitkräfte ist derzeit nicht möglich, zum einen, weil keine vergleichbare Gegenkraft besteht, zum andern, weil in dem hypothetischen Fall ihrer Kaltstellung bewaffnete Aktionen ethnischer Minderheiten zu erwarten wären und das Land mit Bürgerkrieg überzogen würde.
- Der Militärrat wird darauf bestehen, dass er die Regierungsgewalt nur auf der Grundlage einer neuen Verfassung übergibt, dass diese ein stabiles Staatsgebilde mit mehr oder weniger starker Zentrale und ohne Sezessionsmöglichkeit vorgibt, dass die Streitkräfte einige kritische Bereiche direkt kontrollieren oder ein Eingreifpotenzial dafür behalten, dass hohe Militärangehörige vor Verfahren vor nationalen oder ausländischen Gerichten geschützt sind und dass die Regierungsgewalt nur übergeben wird, wenn eine bessere Wirtschaftslage zu verzeichnen ist.
- Ziel der NLD ist eine parlamentarische Demokratie. Offen ist, in welchem Umfang sie von vornherein bereit ist, Grundforderungen des

Militärrats zu akzeptieren. Sie wird sich innerhalb gewisser Grenzen auch für Forderungen ethnischer Minderheiten einsetzen.

- Von Anbeginn an oder zu einem späteren Zeitpunkt werden ethnische Minderheiten in die Verhandlungen einbezogen werden müssen. Da sie als Staatsform zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine stark dezentralisierte Konföderation befürworten, wird ein Interessengegensatz zu einem grundlegenden Punkt des Militärrats bestehen.

Der Einigungsprozess dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen; je länger er sich hinzieht, desto stärker werden sich etablierte Interessen verfestigen. Bislang ist die Bereitschaft des Militärrats zu einem Systemwechsel jedoch eindeutig. Wenn diese Bereitschaft in das politische Kalkül einbezogen und nicht durch Gegenmaßnahmen behindert, sondern vielmehr unterstützt wird, lässt sich der Prozess beschleunigen. Die Chancen, dass die Rückkehr zu einem parlamentarischen Mehrparteiensystem möglich wird, sind bei entsprechender Nutzung gegenwärtig größer als jemals seit den Wahlen von 1990.

Anmerkungen

¹ Vgl. beispielsweise *Maung Maung*, *The 1988 Uprising in Burma*, New Haven 1999, und Bertil *Lintner*, *Outrage*, 2. Aufl., London 1990.

² Nach Regierungsangaben kosteten die Unruhen auf beiden Seiten 529 Menschen das Leben. Ausländische oder regierungskritische Quellen sprachen damals von einer ge-

schätzten Höchstzahl von 3000 Toten und nennen inzwischen teilweise 8000 oder sogar 10 000 Opfer.

³ Vgl. *Siemers*, *Zum geplanten politischen System in Myanmar*, Teil 2, in: *Südostasien aktuell*, Nr. 4/1996, S. 384–397.

⁴ Die Erklärung ist abgedruckt in diesem Heft, S. 81 ff.